

اقتصاديات المال العامة

دكتور
عبدالله الطحطاوي

١٩٨٧ - ١٩٨٨

الناشر
مكتبة عين شمس
٤٤ من مصر الجديدة - القاهرة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

ان المتتبع لتطور علم « المالية العامة » يلحظ ارتباطه الوثيق بتطور
التنظيم الاقتصادي والاجتماعي .

فمنذ اوائل القرن الثامن عشر ساد العالم نظام الاقتصادى الحر .
ويؤمن الاقتصاديون من انصار هذا المذهب بوجود نظام طبيعى ينسق مصالح
الافراد وينظم العلاقات التى تنشأ بينهم . ولذلك نادى هؤلاء الاقتصاديون
بضرورة ترك الحرية للأفراد حتى يمكنهم توجيه جهودهم الى ما يتفق
ومصالحهم الخاصة ، لان هناك توافقا بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة .
وكان شعارهم « أتركه يعمل ، أتركه يمر » Laisser Faire Laisser Passer
وكان الفيزيوقراطيون فى فرنسا وانصار المذهب الحر فى انجلترا وعلى رأسهم
آدم سميث يرون أن الدولة لا يجب أن تقحم نفسها فى الشؤون الاقتصادية .
وأن نفعها يزداد بقدر عدم تدخلها فى الحياة الاقتصادية .
وباختصار يرى انصار هذا المذهب أن وظائف الدولة يجب أن تقتصر على
الدفاع والامن الداخلى والقيام بالمشروعات التى لا يستطيع الافراد القيام
بها لانها لا تحقق لهم ربحا مناسباً ، أما فيما عدا ذلك فلا يجوز لها التدخل
حتى لا تؤدي الى اختلال التوازن الذى يحدثه القانون الطبيعى ، وقد ترتب
على انتشار هذه الآراء انخفاض النفقات العامة للدولة ، ومن ثم قلة
حاجتها الى الإيرادات العامة . ولذلك كان طبيعيا فى ظل هذا النظام أن
يتصف علم المالية العامة بالجمود ، والا تشهد تلك الحقبة من التاريخ
تطورا ملموسا فى أسس وقواعد هذا العالم .

ظل الامر كذلك حتى الربع الاخير من القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين حيث ظهرت بوضوح عيوب نظام الاقتصاد الحر وقصور النظام الطبيعى عن حل كثير من المشكلات مثل البطالة والازمات الاقتصادية والتفاوت الصارخ فى توزيع الدخل والاحتكار وغيرها . لذلك ظهرت مجموعة من الاقتصاديين تنادى بضرورة تدخل الدولة لتصحيح هذه العيوب والقضاء على هذه المساوىء . ويلاحظ أن الاقتصادى أنصار مذهب التدخل لم ينادوا بتعديل جذرى فى النظام الاقتصادى القائم الذى كان يركز على وجود قوانين طبيعية ، وانما نادوا فقط بتدخل الدولة لعلاج المشكلات الناجمة عن سيادة الاقتصاد الحر بتقديم الاعانات للعمال العاطلين والتخفيف من حدة الازمات الاقتصادية واعادة توزيع الدخل بين الافراد ، ومحاربة الاحتكار وغيرها ، وقد ترتب على انتشار هذه الآراء زيادة كبيرة فى النفقات العامة ، ومن ثم زيادة الحاجة الى الإيرادات العامة . وكان طبيعيا أن تشهد تلك الفترة من التاريخ ازدهار علم المالية العامة واستخدامات تطور هائل فى أسس وقواعد هذا العلم التى أصبحت تخضع الى حد بعيد للنظم الاقتصادية .

وابتداء من عام ١٩١٩ شهدت النظم الاقتصادية والاجتماعية تطورا جديدا حيث حلت بالعالم أزمة اقتصادية كبرى ألحقت به كثيرا من الاضرار والخسائر حيث انتشرت البطالة على نطاق واسع ، واختل التوازن بين الانتاج والاستهلاك أفلس عددا كبيرا من البنوك والشركات ومن هنا بدأ الاقتصاديون يؤمنون بفكرة « الوقاية خير من العلاج » وهذا يعنى أن الانتاج والاستهلاك ، أفلس عددا كبيرا من البنوك والشركات ، ومن هنا يجب على الدولة الا تنتظر حدوث مشكلة ما لتقوم بحلها ، وانما يجب عليها أن تتخذ مقدما التدابير الكفيلة بالحيلولة دون حدوث المشكلات الاقتصادية . وقد ترتب على ذلك انتشار ما يعرف باسم الاقتصاد الموجه Controlled Economy وأصبحت الدولة هى التى توجه الاقتصاد القومى بما يضمن تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع . وخلال تلك الحقبة من التاريخ شهد علم المالية العامة تطورا ملموسا حيث ظهرت لأول مرة السياسة المالية Fiseal Policy كوسيلة أساسية تستخدمها الدولة لتحقيق معدلات

سريعة ومنتظمة للنمو الاقتصادى .

واذا كان حجم النفقات والايادات العامة فى الدول الرأسمالية يتوقف على مدى اتساع القطاع العام وعلى درجة التوجيه الاقتصادى الذى تضطلع به الدولة ، فان الامر يختلف فى الدول الاشتراكية حيث يتسع نشاط القطاع العام ليشمل النشاط الاقتصادى فى مجموعة ، وفى هذه الدول تستعين الحكومة بالسياسة المالية لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .

وينقسم هذا المؤلف الى ثلاثة أبواب :

الباب الأول : النفقات العامة .

الباب الثانى : الايرادات العامة .

الباب الثالث : الموازنة العامة .

واننا نأمل باعداد هذا المؤلف أن نكون قد أسهمنا فى بناء المكتبة الاقتصادية العربية ، نرجو من الله أن يوفقنا الى ما فيه خير بلادنا .

المؤلف

الباب الأول

النفقات العامة

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره ، فمع تطور دور الدولة من « الدولة الحارسة » الى « الدولة المتداخلة » الى « الدولة المنتجة » تطورات النفقات العامة حيث ازداد حجمها ، وتعددت أنواعها ، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والمالية .

ومع تطور طبيعة المالية العامة من « المالية المحايدة » الى « المالية الوظيفية » ثم الى « المالية التخطيطية » وتطورت دراسة النفقات العامة ، وأصبحت تحتل مكانا بارزا في النظرية المالية .

وعلى هذا الاساس فان دراستنا للنفقات العامة تتضمن خمسة فصول :

الفصل الأول : مفهوم النفقات العامة .

الفصل الثاني : تقسيمات النفقات العامة .

الفصل الثالث : ظاهرة تزايد النفقات العامة .

الفصل الرابع : حدود النفقات العامة .

الفصل الخامس : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

الفصل السادس : ترشيد النفقات العامة .

الفصل الأول

مفهوم النفقات العامة

يمكن تعريف النفقة العامة بأنها « مبلغ من النقود يقوم بأنفاقه شخص معنوى عام بهدف تحقيق نفع عام » . ونستنتج من هذا التعريف أن هناك ثلاثة عناصر أساسية للنفقة العامة وهى : انفاق مبلغ نقدي ، قيام شخص معنوى عام بالانفاق ، استخدام النفقات العامة لاثباع الحاجات العامة . وفيما يلي دراسة تفصيلية لهذه العناصر الثلاثة .

أولاً : انفاق مبلغ نقدي :

ان العنصر الأساسى الأول للنفقة العامة هو اتخاذها الشكل النقدي ، فكل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة ، أو من أجل شراء السلع الرأسمالية اللازمة للعمليات الانتاجية ، أو لمنح الاعانات المساعدات بأشكالها المختلفة ، يجب أن يتخذ الشكل النقدي حتى يدخل فى اطار النفقات العامة .

على هذا الأساس ، فان الوسائل غير النقدية التى تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاج اليه من سلع وخدمات . أو لمنح مساعدات ، لا تدخل فى اطار النفقات العامة . والواقع أن هذه الاساليب غير النقدية كانت منتشرة فيما مضى ولكنها تقلصت الى حد بعيد فى العصر الحديث . ومن أمثلة هذه الاساليب غير النقدية ما كانت تلجأ اليه الدولة قديماً من الزام بعض الافراد على القيام ببعض الأعمال بدون أجر

سخرة) ، أو الاستيلاء الجبرى على ما تحتاج اليه الدول من أموال ومنتجات دون دفع التعويض العادل .

وكذلك يخرج من اطار النفقات العامة ما يقوم به بعض الافراد من أعمال وما يؤدونه من خدمات عامة مقابل مزايا عينية كالسكن المجانى أو مزايا شرفية كالأوسمة والنياشين والرتب والألقاب .

ان اشتراط اتخاذ النفقة العامة نقديا قد جاء نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل عبر التطور الاقتصادى ، وأهمها :

(١) الانتقال من الاقتصاد العينى الى الاقتصاد النقدى حيث تلاشى نظام المقايضة وأصبحت النقود هى وسيط المعاملات وذاع استخدامها لشراء السلع والخدمات .

(ب) انتشار الافكار الديمقراطية مما أدى الى عدم التجاء الدول الى الزام الافراد واكراههم على القيام بالأعمال أو تأدية الخدمات عن طريق السخرة.

(ج) محاولة تحقيق المساواة بين الافراد فى تحمل الأعباء العامة وذلك يستدعى عدم محاباة بعضهم بمنحهم مزايا عينية أو شرفية .

(د) تيسير القيام بعملية الرقابة على النفقات بما يضمن حسن استخدامها ، ومن ثم تحقيق أهدافها ، ومن الواضح أن هذه الرقابة تكون أمرا صعبا فى ظل النفقات غير النقدية .

ثانيا : قيام شخص معنوى عام بالانفاق :

العنصر الثانى للنفقة العامة هو قيام شخص معنوى عام بالانفاق

والشخص المعنوى العام هنا قد يكون الحكومة المركزية أو الهيئات المحلية أو المؤسسات /والهيئات والمصالح العامة ذات الشخصية الادارية المستقلة

والواقع أن اشتراط قيام شخص معنوى عام بالانفاق يسمح بالتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وذلك استنادا الى معيارين أحدهما قانونى والثانى وظيفى (١) .

فطبقا للمعيار القانونى ، تتحدد ، طبيعة النفقات على أساس الجهة التى تقوم بالانفاق . وبناء على ذلك تعتبر النفقات عامة اذا قام بها شخص معنوى عام ، وتعتبر النفقات خاصة اذا قام بها الأفراد والشركات والمؤسسات الخاصة . ومن الواضح أن هذا المعيار القانونى يستند الى اختلاف طبيعة نشاط اشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط اشخاص القانون الخاص . هذا الاختلاف ينحصر فى أن نشاط اشخاص القانون العام (الاشخاص العامة) يهدف الى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد على السلطات الآمرة على حين يهدف نشاط اشخاص القانون الخاص (الاشخاص الخاصة) الى تحقيق المصلحة الخاصة ويعتمد على التعاقد وعلى هذا الأساس فإن المبالغ التى تنفقها الاشخاص الخاصة (الطبيعية والمعنوية) لا تعتبر نفقات عامة حتى ولو كانت تهدف الى تحقيق خدمات عامة كما هو الحال مثلا عندما يتبرع الاشخاص لبناء مدرسة أو مستشفى .

ومع تطور دور الدولة منذ أواخر القرن التاسع عشر حيث امتد نشاطها ليشمل كثيرا من أوجه نشاط الاشخاص الخاصة (زراعة ، صناعة ، نقل ... الخ) ، أصبح المعيار القانونى غير كاف للتفرقة

(١) Maurics Duvrgér, Finances publique, P. U. F, Paris 1971, P.P. 34 — 38.

بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وذلك لانهايار الأساس الذى يقوم عليه الاقتصاد وهو اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن نشاط الأفراد ، وهكذا ظهر المعيار الثانى وهو المعيار الوظيفى .

طبقا للمعيار الوظيفى ، تتحدد طبيعة النفقات على أساس طبيعة الوظيفة التى تصدر عنها هذه النفقات . وبناء على ذلك تعتبر النفقات عامة اذا قامت بها الدولة بصفقتها السيادية أو اذا قام بها بعض الاشخاص الخاصة الذين تفوضهم الدولة فى استخدام سلطتها السيادية . أما النفقات التى تقوم بها الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة أو شركات القطاع العام فى نفس الظروف التى يقوم الافراد والقطاع الخاص بالانفاق فيها ، فانها تعتبر نفقات خاصة .

ونحن نعتقد أن المعيار القانونى أفضل من المعيار الوظيفى للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة . ويرجع ذلك الى أن الأخذ بالمعيار الوظيفى يعنى استبعاد نفقات القطاع العام من اطار النفقات مما يحول دون امكان قياس ما يعرف باسم « الاقتصاد العام » Public Economy وخلاصة القول أن مفهوم النفقات العامة يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التى تقوم بها الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام (١) .

ثالثا : استخدام النفقات العامة لاشباع الحاجات العامة :

أما العنصر الثالث والاخير من عناصر النفقات العامة فهو ضرورة استخدامها من أجل اشباع الحاجات العامة والواقع أن وجود هذا الشرط يرجع الى سببين :

(١) دكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الأول ، النفقات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٣٨ .

(أ) ان المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة تتولى الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة اشباعها نيابة عن الافراد ولذلك يجب ان تستخدم النفقات العامة في اشباع الحاجات العامة أى تحقيق المنفعة العامة (١) .

(ب) اذا كان الانفاق يهدف الى تحقيق منافع خاصة لبعض الفئات أو بعض الافراد فانه يخرج عن اطار النفقات العامة لانه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الاعباء لان مساواة الافراد في تحمل عبء الضرائب لا يكفى لتحقيق هذه المساواة .

والواقع ان اشباع الحاجات العامة أى تحقيق منفعة عامة قد أثار كثيرا من الجدل بين الاقتصاديين نظرا لصعوبة قياس المنفعة العامة . فبالنسبة للنشاط الخاص ، من المعروف أنه يخضع لحساب اقتصادى تحكمه قواعد محددة ، حيث أن النشاط يهدف أساسا الى تحقيق أقصى ربح ممكن متحملا في سبيل ذلك نفقات معينة ، وكلا العنصرين (الربح والنفقات) ويمكن تقديرهما بالنقود . أما النشاط العام فانه يهدف الى تحقيق أقصى قدر من المنفعة العامة بأقل نفقات ممكنة واذا كان قياس هذه النفقات أمرا ممكنا رغم ما يكتنفه من صعوبات ، الا أنه يكاد يكون في حكم المستحيل التوصل الى معيار دقيق لقياس المنفعة العامة . وقد بذلت محاولات عديدة في سبيل التوصل الى مثل هذا المعيار نذكر منها :

(أ) تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما تتساوى التضحية الحدية التى يتحملها الافراد في سبيل تمويل النفقات العامة مع المنفعة الحدية لدخولهم الباقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل النفقات العامة .

(١) دكتور السيد عبد المولى : المالية العامة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٧٥ صفحة ٦١ .

(ب) تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما تتساوى المنافع الحدية لجميع النفقات العامة في أوجه استخداماتها المختلفة .

(ج) تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما يتم توزيع النفقات العامة على أوجه استخداماتها المختلفة بحيث يتحقق أكبر قدر من الدخل القومي العيني .

وهناك انتقادات كثيرة وجهت الى هذه المعايير وغيرها بحيث يمكن القول أنه لا يوجد حتى اليوم معيار دقيق لقياس المنفعة العامة .

ولذلك فمن المتفق عليه بين الاقتصاديين أن تقرير المنفعة العامة أمر يجب أن يترك للسلطات السياسية . فالسلطة التشريعية (البرلمان) في الدول ذات النظم البرلمانية هي صاحبة الكلمة الأخيرة في هذا الشأن بما تملك من حق الاذن بالاعتمادات المالية التي تطلبها السلطة التنفيذية (الحكومة) .

الفصل الثاني

تقسيمات النفقات العامة

يقصد بتقسيم النفقات العامة ، التقسيمات التي تقوم على معايير اقتصادية بهدف معرفة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الاقتصاد القومي .

والواقع أن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تثير صعوبات عملية حيث أن كل نفقة عامة لها آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة ، فعلى سبيل المثال ، إذا قررت الدولة منح إعانة للمشروعات التي تنتج السلع الضرورية حتى تتمكن من تخفيض تكاليف الإنتاج وزيادة الكمية المنتجة ، فيكون هذا هو الأثر المباشر . ولكن يلاحظ أن هذا الإنفاق يكون له في الوقت ذاته آثار غير مباشرة تتمثل في إعادة توزيع الدخل القومي بطريقة أقرب إلى العدالة حيث يستطيع الأفراد ذوو الدخل المحدود (وهم عادة الذين يستهلكون كميات كبيرة من السلع الضرورية) الحصول على هذه السلع بأثمان مخفضة .

ولذلك فإن تقسيمات النفقات العامة تتم تبعاً لآثارها المباشرة فقط لأن أخذ الآثار غير المباشرة أيضاً في الاعتبار يفسد التقسيم لأنه يجعل جميع النفقات — مهما اختلف غرضها — تؤثر في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وعلى هذا الأساس فإن تقسيمات النفقات العامة تأخذ الشكل التالي :

- ١ — تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار استخدام القوة الشرائية (نفقات حقيقية ونفقات تحويلية) .

٢ — تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار طبيعة العملية الاقتصادية
(التقسيم الوظيفى للنفقات العامة) .

٣ — تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار طبيعة الايرادات العامة
(نفقات عادية ونفقات غير عادية) .

وفيما يلى نتناول هذه التقسيمات المختلفة بالدراسة والتحليل :

اولا : النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية :

تنقسم النفقات العامة—من حيث تأثيرها على الدخل القومى—الى نفقات حقيقية
Real Expenditure ونفقات تحويلية (ناقلة) (١) Transfer Expenditure

(١) معايير التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية .

هناك ثلاثة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة :

١ — معيار المقابل :

أساس التفرقة هنا هو ما كانت النفقة تتم بمقابل أو بلا مقابل (٢)
فتمتبر النفقة حقيقية اذا تمت بمقابل ، وتعتبر تحويلية اذا تمت بلا مقابل .
وبعبارة أخرى فان النفقات الحقيقية تتطلب مقابلا يتمثل فيما تحصل عليه
الدولة من سلع وخدمات لاشباع الحاجات العامة . فعلى سبيل المثال
ما تنفقه الدولة على التعليم والعلاج يعتبر نفقات حقيقية لأنها تحصل
فى مقابل ذلك على خدمات تعليمية وخدمات صحية ، أما النفقات التحويلية

(1) Pigon, A Studying Publice Finance London, 1951, pp. 19.

(2) Maurice Duverger Institutions Finaueisres P.U.R, Paris,
1957 p. 52.

فانها تتم — كما سبق أن ذكرنا — بدون مقابل ، ومن أمثلة هذه النفقات اعانات الانتاج .

٢ — معيار الزيادة المباشرة في الانتاج القومى :

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقة تؤدي مباشرة الى زيادة الانتاج القومى أم لا ، فتعتبر النفقة حقيقية اذا أدت مباشرة الى زيادة الانتاج القومى ، وتعتبر تحويلية اذا لم تؤد مباشرة الى زيادة الانتاج القومى . وبعبارة أخرى فان النفقات الحقيقية تؤدي الى استخدام الدولة لجزء من موارد المجتمع لانتاج سلع وأداء خدمات يهدف الى اشباع الحاجات العامة ، ولذلك تحدث زيادة مباشرة في الانتاج القومى حيث يتم خلق دخول للأفراد الذين يتلقون المقابل النقدي من الدولة . أما النفقات التحويلية فانها لا تؤدي الى زيادة مباشرة في الانتاج القومى لانها لا تستلزم الاستخدام المباشر لجزء من موارد المجتمع .

٣ — معيار من الذى يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع :

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت الدولة أم الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع ، فتعتبر النفقة حقيقية اذا كانت الدولة هي التى تقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع ، وتعتبر النفقة تحويلية اذا كان الافراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر لهذه الموارد ، وبعبارة أخرى ، اذا كانت الدولة هي التى تستخدم القوة الشرائية للنقود في سبيل الحصول على السلع والخدمات ، فتكون النفقات حقيقية ، ومن أمثلة ذلك ما تدفعه الدولة من مرتبات وأجور للموظفين والعمال . أما اذا كان الافراد هم الذين يقومون باستخدام القوة الشرائية للنقود لموضوع النفقة العامة دون دفع مقابل لذلك في صورة

سلع وخدمات ، فتكون النفقات تحويلية^(١) . ومن أمثلة ذلك الاعانات التى تدفعها للأفراد فى حالات المرض والعجز والشيخوخة وغير المباشرة .

(ب) النفقات التحويلية المباشرة وغير المباشرة :

تنقسم النفقات التحويلية الى نفقات تحويلية مباشرة (نقدية) ونفقات تحويلية غير مباشرة . وأساس التفرقة هنا هو ما اذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقدا أم لا . فاذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقدا ، فتكون هذه نفقات تحويلية مباشرة حيث يتم تحويل جزء من القوة الشرائية عن طريق اعطاء المستفيد دخلا نقديا . أما اذا كان المستفيد يتلقى سلعة أو خدمة بالمجان أو يدفع مقابلها ثمنا يقل عن تكاليف انتاجها ، فتكون هذه نفقات تحويلية غير مباشرة .

ومن الواضح أن التحويلات المباشرة تؤدي الى زيادة الدخول النقدية للأفراد ، فى حين أن التحويلات غير المباشرة تؤدي الى زيادة الدخول الحقيقية للأفراد .

(ج) انواع النفقات التحويلية :

تقسم النفقات التحويلية الى ثلاثة أنواع :

اقتصادية ، اجتماعية ، مالية :

١ — النفقات التحويلية الاقتصادية :

هى النفقات التى تدفعها الدولة فى شكل اعانات بهدف تخفيض أثمان

(١) دكتور عبد الهادى النجار : مبادئ علم المالية العامة ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٤٣ .

السلع الضرورية بحيث تصبح في متناول أيدي ذوي الدخل المحدودة .

٢ — النفقات التحويلية الاجتماعية :

هي النفقات التي تدفعها الدولة في شكل إعانات نقدية مباشرة إلى بعض الأفراد أو بعض الفئات بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي . ومن أمثلة هذه النفقات التأمينات الاجتماعية والمبالغ التي تدفع في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة .

٣ — النفقات التحويلية المالية :

هي النفقات التي تدفعها الدولة لسداد أقساط الدين العام وفوائده . وتمثل النفقات التحويلية المالية نسبة كبيرة من إجمالي النفقات التحويلية ولاسيما في الدول النامية حيث تعاطلت في السنوات الأخيرة مشكلة الدين العام في هذه الدول .

(د) مناقشة بعض النفقات العامة ذات الطبيعة الخاصة :

هناك بعض النفقات العامة التي تثير الشك من حيث اعتبارها نفقات حقيقية أم تحويلية ، كما يتضح مما يلي :

١ — المعاشات :

يرى بعض الاقتصاديين أن المعاشات تعتبر نفقات تحويلية لأن أرباب المعاشات يحصلون عليها دون مقابل كما أنها لا تؤدي إلى زيادة الانتاج القومي ، كما أن الأفراد هم الذين يستخدمون القوة الشرائية للمعاشات . ويرى البعض الآخر من الاقتصاديين أن المعاشات تعتبر نفقات حقيقية باعتبار أن المعاشات ما هي إلا دخول مؤجلة ، فالمرتب الذي يحصل

(م ٢ — مالية عامة)

عليه الموظف خلال فترة عمله لا يقابل الا جزءا من الخدمة التي قدمها للدولة . أما الجزء الآخر فانه يحصل عليه بعد انتهاء خدمته .

ونحن نعتقد أن الرأي الثاني أقرب الى الصواب بمعنى أن المعاشات تعتبر نفقات حقيقية وليست نفقات تحويلية .

٢ — فوائد الدين العام :

نفرق النظرية التقليدية بين نوعين من فوائد الدين العام :

(أ) الفوائد التي تدفعها الدولة على القروض التي تكون قد استخدمتها في تغطية نفقات استهلاكية ، وهذه تعتبر نفقات تحويلية .

(ب) الفوائد التي تدفعها الدولة على القروض التي تكون قد استخدمتها في تغطية نفقات استثمارية ، وهذه تعتبر نفقات حقيقية .

وفي العصر الحديث لم يعد الاقتصاديون يفرقون بين القروض التي تستخدم في تغطية نفقات استهلاكية وتلك التي تستخدم في تغطية نفقات استثمارية .

ان الاقتصاديين المعاصرين ينقسمون في هذا الصدد الى فريقين : فريق يرى أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات حقيقية لأن الانفاق العام بشقيه (الاستهلاكي والاستثماري) يحدث زيادة في الناتج القومي عن طريق زيادة الطلب الفعال ، وفريق يرى أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات تحويلية لأن اعتبارها نفقات حقيقية يعنى الأخذ بالآثار غير المباشرة للنفقات العامة ، في حين أن تقسيمات النفقات العامة تستبعد هذه الآثار كما سبق أن ذكرنا .

ونحن نعتقد أن الرأي الثانى أقرب الى الصسواب ولاسيما على أثر تعاظم حجم الدين العام ، ومن ثم نفقات خدمته وما لها من تأثير كبير على اعادة توزيع الدخل القومى ، هذا علاوة على أن معظم نظم المحاسبة القومية تعتبر نفقات فوائد الدين العام نفقات تحويلية .

٣ - تعويضات الحروب :

التعويضات التى تدفعها الدولة لمنكبرى الحرب لتعويضهم عما يكون قد لحق بهم أو بأموالهم من أضرار تعتبر نفقات تحويلية حيث انها تتم بلا مقابل ، كما ان دفع التعويض يستند الى مبدأ التضامن الاجتماعى .

أما التعويضات التى تدفعها الدولة لبعض المواطنين عن أضرار تكون قد أصابتهم بسبب الاستيلاء على جزء من ممتلكاتهم لاستخدامه فى الجهود الحربى ، أو الانشاءات المؤقتة فى أراضيهم ، فانها تعتبر نفقات حقيقية حيث أنها تتم بمقابل .

وفى ختام دراستنا عن النفقات التحويلية ، نود الاشارة الى أن بعض الاقتصاديين يوسعون من مفهوم النفقات التحويلية حيث يستخدمون هذا التعبير للدلالة على النفقات التى تؤدي الى اعادة توزيع الدخل القومى فى صالح الطبقات ذات الدخل المحدود . وعسى هذا الاساس فانهم يعتبرون معظم النفقات على الخدمات الصحية والتعديبية نفقات تحويلية على الرغم من أنها نفقات حقيقية (١) .

ثانيا : التقسيم الوظيفى للنفقات العامة :

يقصد بالتقسيم الوظيفى للنفقات العامة تقسيمها تبعا للوظائف التى تؤديها الدولة . والغرض من هذا التقسيم هو اظهار مقدار نشاط

(١) U.K., Hicks, Public Finance, Cambridge University, Press 3rd edition , p. 22 — 23.

الحكومة في أوجه انفاقها المختلفة ، أو بعبارة أخرى ما تنفقه في تأدية خدماتها للأفراد والقيام بوظائفها المتعددة .

وتجدر الإشارة هنا الى أنه ليست هناك قاعدة واحدة يجب الالتزام بها دائماً فيما يتعلق بتقسيم النفقات العامة وفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية ، فيمكن اجمال الأغراض مما يؤدي الى تقسيم النفقات العامة الى أنواع محدودة ، ويمكن تفضيل الأغراض مما يؤدي الى تعدد هذه الأنواع .

وقد درج الاقتصاديون على التمييز بين ثلاث وظائف أساسية للدولة هي (١) : الوظيفية الإدارية والوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية . ونرى هذا الأساس فان التقسيم الوظيفي للنفقات يتضمن ثلاثة أنواع : النفقات الإدارية ، النفقات الاجتماعية ، النفقات الاقتصادية .

وفيما يلي كلمة موجزة عن كل هذه الأنواع الثلاث :

١ — النفقات الإدارية للدولة :

هي النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة ، وتشمل هذه النفقات مرتبات الموظفين وأجور العمال ومكافآتهم ومعاشاتهم ونفقات رئيس الدولة ومكافآت أضاء السلطة التشريعية . ويمكن القول أن النفقات الإدارية تتضمن نفقات الدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي ، وتمثل نفقات الدفاع أهم بنود هذا النوع من النفقات .

(١) B. S. Sakni Public Expenditure Analysis. Rottendam University Press, 1972 P. 221.

٢ — النفقات الاجتماعية للدولة :

هى النفقات المتعلقة بالأغراض الاجتماعية للدولة . وبعبارة أخرى هى النفقات اللازمة لاشباع الحاجات العامة التى تؤدى الى التنمية الاجتماعية للأفراد ، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعى . وتشمل هذه النفقات ما يتعلق بالتعليم والصحة والنقاعة العامة والتأمينات الاجتماعية . ويمثل الانفاق على التعليم البند الرئيسى فى النفقات الاجتماعية .

٣ — النفقات الاقتصادية لدولة :

هى النفقات المتعلقة بالأغراض الاقتصادية للدولة ، وبعبارة أخرى هى النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومى بخدمات أساسية مثل ادى والصرف ، النقل والمواصلات ، المياه ، الكهرباء ، الطرق ... الخ .

وبلاحظ أن الاهمية النسبية لهذا النوع من النفقات تزداد فى الدول الاشتراكية عنها فى الدول الرأسمالية حيث تتولى الدولة — فى ظل النظام الاشتراكى — القيام بعمليات الانتاج والتوزيع .

وبلاحظ كذلك أن هذا النوع من النفقات يحتل مكانا أكثر أهمية فى الدول النامية عنه فى الدول المتقدمة حيث أن الاولى تتميز بعدم توافر الهياكل الأساسية ، وهى تتميز — كما نعلم — بأنها لا تعطى الا على المدى الطويل وبشكل غير مباشر ، الأمر الذى يجعل القطاع الخاص لا يقبل على القيام بها .

ثالثا : النفقات العادية والنفقات غير العادية :

(أ) سبب تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية :

يمكن القول أن سبب تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية إنما يرجع الى الحاجة لتحديد مدى الالتجاء الى الموارد غير العادية لتغطية النفقات العامة . فمن المعروف أن تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أدى الى زيادة النفقات العامة مما استدعى الالتجاء الى مصادر إيرادات غير عادية او استثنائية وبصفة خاصة إصدار القروض العامة ، والإصدار النقدي . وكان من نتائج التمييز بين النفقات العادية والنفقات غير العادية ، وكذلك الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية ، التمييز بين الميزانية العادية والميزانية غير العادية . فالميزانية العادية تشمل النفقات العادية والإيرادات العادية ، والميزانية غير العادية تشمل النفقات غير العادية والإيرادات غير العادية .

(ب) معايير التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية :

هناك خمسة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة (١) :

١ - معيار الانتظام والدورية :

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقة تتم بانتظام أى بصفة دورية (سنوية) فتعتبر النفقة عادية ، أو أنها لا تتمتع بالانتظام والدورية فتعتبر النفقة غير عادية . وبعبارة أخرى فإن النفقات العادية هي تلك التي تظهر كل سنة أو على فترات منتظمة . ويلاحظ أن انتظام ودورية هذه النفقات

(١) Manrice Duverger : Institutions financières. P. 52.

لا يعنى حجمها من ميزانية الى أخرى . وانما يكفى تكرارها بنوعها فى كل ميزانية حتى لو اختلف حجمها من ميزانية الى أخرى حتى تعتبر نفقات عادية . ومن أمثلة هذه النفقات مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة . أما النفقات غير العادية فانها لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة فى الموازنة العامة للدولة أى أنها تكون نفقات عرضية وغير متوقعة ، ومن أمثلة هذه النفقات مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة . أما النفقات غير العادية فانها لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة فى الموازنة العامة للدولة أى أنها تكون نفقات عرضية وغير متوقعة ، ومن أمثلة هذه النفقات تمويل الحروب ومواجهة آثار الكوارث الطبيعية وانشاء السدود والخزانات ومد خطوط السكك الحديدية .

وقد وجه النقد الى معيار الانتظام والدورية باعتبار أن فكرته توقف على عامل الفترة . فبعض النفقات العامة التى لا تتصف بالانتظام والدورية فى الفترة القصيرة (سنة مثلا) نجد لها صفة الانتظام والدورية فى الفترة الطويلة (خمس سنوات مثلا) ، ومثال ذلك مشروعات توليد الكهرباء ومشروعات انشاء الطرق ومشروعات المواصلات التليفونية ، بل أكثر من ذلك فان النفقات الحربية — وهى التى أدت فى بادىء الامر الى اقتراح هذا المعيار — أصبحت تتصف بالانتظام والدورية وتشكل نسبة هامة من اجمالى النفقات العامة فى جميع الدول . ولذلك فان معيار الانتظام والدورية قد استبعد من الفكر المالى كمعيار للتفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية .

٢ — معيار الفترة التى تستمر خلالها آثار النفقات العامة :

أساس التفرقة هنا الفترة التى تنتج فيها النفقات العامة وآثارها . فالنفقات العادية — طبقا لهذا المعيار — هى تلك التى تستوعب بكامل قيمتها فى الاموال المنتجة (السلع والخدمات) خلال الفترة المالية (السنة

المالية) التى أنفقت خلالها ، ومن أمثلة ذلك الاجور والمرتببات ونموائد الدين العام . أما النفقات غير العادية — طبقا لهذا المعيار — فهى تلك التى تتعدى الفترة المالية التى أنفقت خلالها .

ويرى بعض علماء المالية العامة^(١) أن التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية على أساس الفترة التى تستمر خلالها آثار النفقات العامة ، تعتمد على فكرة التفرقة بين رأس المال المتداول ورأس المال الثابت . فالنفقات العادية يمكن تشبيهها برأس المال المتداول ، كما أن النفقات غير العادية يمكن تشبيهها برأس المال الثابت .

كما يرى بعض علماء المالية العامة ضرورة التفرقة بين نوعين من النفقات غير العادية :

(١) النفقات العامة التى تهدف الى اقامة رأس مال ثابت مثل توليد الكهرباء والطرق والمواصلات ، وهى نفقات تتعدى آثارها الفترة المالية التى أنفقت خلالها . ومن الواضح أن هذه النفقات تؤدى فى الفترات المالية الى زيادة فى المقدرة الانتاجية للدولة .

(ب) النفقات العامة التى يتم تخصيصها خلال فترات مالية منفصلة لمواجهة صعوبات غير عادية تواجهها الدولة مثل نفقات الحروب ونفقات جمع الاضطرابات الداخلية . هذا النوع من الانفاق لا يترتب عليه اقامة رأسمال ثابت ، ومن ثم لا يؤدى فى الفترات المالية التالية الى أى زيادة

(1) A. Wagner, Traité de la Science des Finances, Paris 1909 P. 132.

في المقدرة الانتاجية للدولة ، بل على العكس يؤدي الى الحاق خسائر ضخمة بالاقتصاد القومي تستمر آثارها لعدة فترات مالية مقبلة ونظرا لأن هذه النفقات لا تتكرر بصفة منتظمة ودورية ، فلا يجوز أن تستهلك ، (أى أن تغطى) خلال الفترة المالية التى انفقت خلالها ، وانما يجب أن تعامل من الناحية المالية باعتبارها خسائر فى رأس المال ، ومن ثم يجب أن تستهلك خلال عدة فترات مالية .

وترجع أهمية معيار الفترة التى تستمر خلالها آثار النفقات العامة للفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية ، الى أنه يبرر للأجيال المقبلة تحملها لأعباء القروض العامة التى تكون قد عقدت فى فترات مالية سابقة لمواجهة نفقات تمتد آثارها لعدة فترات مقبلة .

٣ - معيار توليد الدخل :

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقات العامة تعطى دخلا أم لا : فالنفقات العادية هى تلك التى لا تعطى دخلا ، أما النفقات غير العادية فهى تلك التى تعطى دخلا .

ومن الواضح أن هذا المعيار يستند الى قواعد الاقتصاد الخاص أى اقتصاد المشروع الخاص . ومن المعروف أنه من بين هذه القواعد اعتبار القرض العنصر الاساسى فى الميزانية غير العادية ، وأنه يجب تخصيصه لتغطية نفقات تولد دخلا يكفى لرد قيمة القرض وفوائده . ولما كان الفكر التقليدى يطبق قواعد الاقتصاد الخاص على المالية العامة ، فقد كان من نتائج ذلك أن أصبح المبرر الى اللجوء الى القروض هو تخصيص حصيلتها لاقامة مشروعات عامة تولد دخلا يسمح برد القروض وفوائده مثل التليفونات والبريد والسكك الحديدية .

ومن الواضح أن هذا المعيار يضيق من نطاق النفقات غير العادية ،
ومن ثم من نطاق الالتجاء الى القروض العامة .

وكان من الطبيعي أن يفقد هذا المعيار أهميته على أثر انتهاء الفكر
التقليدى وتطور دور الدولة ، ومن ثم انتصار فكرة الخدمة العامة على فكرة
الربح ، والتوسع فى تقديم الخدمات المجانية .

٤ - معيار إنتاجية النفقة العامة :

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقات العامة منتجة أم غير
منتجة فالنفقات المنتجة تكون هى النفقات غير العادية ، أما النفقات
غير المنتجة فتكون هى النفقات العادية .

والواقع أن هذا المعيار أكثر اتساعا من المعيار السابق (معيار
توليد الدخل) حيث أن بعض النفقات العامة لا تعطى دخلا ولكنها تعتبر
نفقات منتجة كما هو الحال بالنسبة للنفقات الاستثمارية مثل النفقات العامة
المخصصة لإنشاء المدارس والمستشفيات والطرق . وهكذا نرى أن معيار
إنتاجية النفقة العامة يوسع من نطاق النفقات غير العادية .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : ما هو المقصود بالنفقات المنتجة
والنفقات غير المنتجة ؟

يمكن أن نحدد لفكرة إنتاجية النفقة العامة معنيين :

١ - المعنى الاول للنفقة المنتجة يختلف فى الفكر التقليدى عنه فى الفكر
الحديث . ففى الفكر التقليدى يقصد بالنفقة المنتجة التى تساهم فى إنتاج
الاموال المادية دون الخدمات ، وعلى هذا الاساس فان النفقات التى يتم

تحصيلها للخدمات العامة مثل العدالة والصحة والتعليم والدفاع والامن
تعتبر نفقات استهلاكية .

أما في الفكر الحديث فان النفقات المنتجة تتسع لتشمل تلك التي تساهم
في انتاج الاموال وتلك التي تساهم في انتاج الخدمات . وبهذا المعنى
تكون النفقات المنتجة هي تلك تؤدي الى زيادة الانتاج القومي باعتبار
انه — طبقا — للفكر الحديث — يشمل السلع والخدمات .

٢ — المعنى الثاني لنفقة المنتجة يعتبرها تلك التي تؤدي الى زيادة
المقدرة الانتاجية للاقتصاد القومي . وبعبارة أخرى فان النفقات المنتجة
هي تلك التي تؤدي الى زيادة مقدرة الاقتصاد القومي على الانتاج ،
أما نتيجة لارتفاع كفاءته الانتاجية وأما نتيجة لاتساع نطاق السوق .

وقد وجهت الى معيار انتاجية النفقة العامة عدة انتقادات أهمها عدم
الوضوح فيما يتعلق بالفرقة بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة
نظرا لصعوبة تحديد معنى انتاجية النفقة العامة ، وتزداد صعوبة التفرقة
بين هذين النوعين من النفقات اذا ما أخذنا في الاعتبار الآثار غير المباشرة
للنفقات العامة على الانتاج ، ففي هذه الحالة سنجد ان معظم النفقات
العامة ان لم يكن كلها تعتبر نفقات منتجة مما يعني ان تفقد التفرقة
أهميتها .

٥ — معيار المساهمة في تكوين رؤوس الاموال العينية :

يرى بعض علماء المالية العامة انه يمكن التفرقة بين النفقات العادية
والنفقات غير العادية على أساس مساهمتها في تكوين رؤوس الاموال
العينية . فالنفقات العادية هي تلك التي لا تسهم في تكوين رؤوس الاموال
العينية ، ويطلق عليها اسم النفقات الجارية أو التسييرية أو الاستقلالية
وهي التي تلزم لتسيير المرافق العامة للدولة ، أما النفقات غير العادية

فهي التي تسهم في تكوين رؤوس الاموال العينية ، ويطلق عليها اسم النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية وهي قد تعطى دخلا وقد تكون مجرد نفقات انتاجية لا تعطى دخلا .

والواقع أن التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية لها أهميتها من عدة نواح :

١ — النفقات الرأسمالية تبرر — من الناحية المالية — اللجوء الى القروض العامة بفرض تغطيتها .

٢ — التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية — تبرر في التطبيق العملي — الاخذ بميزانية عادية وميزانية غير عادية (١) .

٣ — كذلك تتضح أهمية النفقات الرأسمالية في حالة اعادة البناء والتعمير على أثر الحروب ، وفي حالة الدول النامية التي تستدعي ظروف القضاء على التخلف الاقتصادي فيها زيادة حجم الاستثمارات لاقامة الهياكل الأساسية وزيادة الانتاج حتى يمكن تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي . ومن الواضح أنه يلزم في مثل هذه الحالات ضغط النفقات الجارية حتى يمكن التوسع في النفقات الرأسمالية .

(ج) نقد تقسيم النفقات العامة الى عادية وغير عادية :

وجهت الى تقسيم النفقات العامة الى عادية وغير عادية عدة انتقادات أهمها :

١ — أن الإيرادات التي تستخدم لتغطية النفقات العامة يجب أن تكون إيرادات غير عادية وأهمها الاصدار النقدي والقروض العامة . وإزاء ذلك

(١) على الرغم من التفرقة الرأسمالية والنفقات الجارية ، إلا أن العمل يجري على الاخذ بوحدة الموازنة أي الجمع بين هذين النوعين من النفقات في وثيقة مالية واحدة .

يرى البعض أن تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية قد يؤدي الى التوسع في الاصدار النقدي أو عقد القروض العامة بحجة وجود بعض الفئات غير العادية خلافا للحقيقة . ولاسيما أن التفرقة بين هذين النوعين من النفقات غير واضحة كما سبق أن رأينا . ويترتب على ذلك ظهور عجز دائم في الموازنة العامة للدولة وبالتالي تحميل الاجيال المقبلة اعباء كان من المفروض أن تتحملها الاجيال الحاضرة .

٢ — أن وجود نفقات عادية ، وكذلك إيرادات عادية وغير عادية ، يدعو الى اعداد ميزانيات غير عادية (وهى التى تتضمن كما سبق أن ذكرنا النفقات والإيرادات غير العادية) وفى ذلك اخلال بمبدأ وحدة الموازنة ومن ثم ضعف الرقابة على مالية الدولة .

٣ — مع زيادة اللجوء الى الاصدار النقدي والقروض العامة فى إطار السياسة المالية الحديثة ، أصبحت التفرقة غير واضحة المعالم بين الموارد العادية (التى تستخدم لتغطية ما يسمى النفقات العادية) والموارد غير العادية (التى تستخدم لتغطية ما يسمى النفقات غير العادية) ، ولذلك فإن بعض الموارد غير العادية أصبحت فى حكم الموارد العادية بسبب كثرة اللجوء اليها لتغطية العجز الدائم فى الموازنة العامة للدولة .

٤ — أن المعيار الذى يعتمد عليه فى التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية هو معيار زمنى لمدة سنة تطبيقا لمبدأ السنوية حيث يتم اعداد الموازنة العامة للدولة فى فترة سنة ، ولكن اذا نظرنا الى فترة أطول من السنة — كما هو الحال مثلا فى نظام ميزانيات البرامج أو الميزانيات الدورية التى تغطى فترة خمس سنوات أو أكثر — فإن كثيرا من النفقات غير العادية أى تلك التى لا تتكرر سنويا ، سوف تصبح نفقات

عادية لأنها تتكرر مع كل ميزانية تزيد فترتها عن سنة ، وعلى العكس من ذلك ، اذا نظرنا الى فترة اقل من سنة (ستة أشهر مثلا) فان بعض النفقات العادية تفقد صفة الانتظام والدورية ، ومن ثم تصبح نفقات غير عادية .

وكذلك الحال بالنسبة للمعايير الاخرى التى رأينا أنها تستخدم للفرقة بين السمات العادية والنفقات غير العادية فانها لا تخلو من النقائص لما لعنم ملاءمتها لتطور دور الدولة فى المجتمعات الحديثة ، واما لعدم وضوحها .

الفصل الثالث

ظاهرة تزايد النفقات العامة

نعتبر ظاهرة تزايد النفقات العامة من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلف نظامها الاقتصادي (دول رأسمالية ودول اشتراكية) ومهما اختلفت درجة تقدمها الاقتصادي (دول متقدمة ودول نامية) . ونظرا لان هذه الظاهرة تعتمد على الاحصاءات فقد رأى بعض علماء المالية العامة أن يجعلوا منها قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي .

وكان الاقتصادي الألماني Wagner قد قام بدراسة تطور النفقات العامة في الدول الأوروبية خلال القرن التاسع عشر ، وانتهى الى القول بوجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها . وقد صاغ هذا الاستنتاج في صورة قانون اقتصادي يعرف باسم « قانون واجنر » Wagner, Law وهو يتلخص في أنه « كلما حقق المجتمع معدلا معيناً من النمو الاقتصادي ، فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة ومن ثم زيادة النفقات العامة بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي » (١) .

ونود أن نلفت النظر هنا الى أنه على الرغم من اتجاه النفقات العامة نحو التزايد في جميع الدول ، الا أنه قد يحدث في بعض الدول وفي بعض

(1) A. T. Peace eck and J. Wiesman. "Determination of Government Expenditure in "Public Expenditure Analysis" edited by P. S. Sabui, Rotterdam University Press, 1922. P.P. 167—170.

السنوات أن يظل حجم النفقات العامة ثابتا ، بل قد يتجه نحو الانخفاض ولكن لا يلبث أن يتجه بعد ذلك نحو التزايد . ولذلك يمكن القول أن النفقات العامة تتجه نحو التزايد في المدى الطويل .

وتجدر الإشارة الى أن تزايد النفقات العامة لا يعنى بالضرورة زيادة المنفعة المترتبة عليها والتي تتمثل في زيادة أنواع الخدمات التي تؤديها الدولة أو ارتفاع مستوى أدائها كما أن ذلك لا يعنى بالضرورة زيادة التكاليف العامة على الأفراد . فقد ترجع هذه الزيادة (كلها أو جزء منها) الى أسباب ظاهرية تؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة دون زيادة هذه المنفعة أو تحسينها أو زيادة عبء التكاليف العامة .

وقد يؤدي تزايد النفقات العامة الى زيادة المنفعة المترتبة عليها وزيادة عبء التكاليف العامة ، وفي هذه الحالة تكون زيادة النفقات العامة (كلها أو جزء منها) راجعة الى أسباب حقيقية .

يتضح مما تقدم أن زيادة النفقات العامة قد ترجع الى أسباب ظاهرية وقد ترجع الى أسباب حقيقية . وفيما يلي نتناول هاتين المجموعتين من الأسباب بالدراسة والتحليل .

أولا : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة :

١ - انخفاض قيمة النقود :

يقصد بقيمة النقود قوتها الشرائية أي سلطان النقود في المبادلة بكافة السلع والخدمات . فقيمة الجنيه مثلا — عبارة عن كمية السلع والخدمات التي

يمكن شراؤها بالجنيه أى القوة الشرائية للجنيه . ولما كانت قيمة النقود ليست فى الواقع سوى مقلوب مستوى الاسعار ، فمعنى ذلك أن ارتفاع الاسعار يعنى انخفاض قيمة النقود (بنفس النسبة) ، أى انخفاض قوتها الشرائية . وبعبارة أخرى فإن ارتفاع الاسعار يعنى أنه يلزم على الدولة أن تدفع عددا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصول على نفس القدر من السلع والخدمات . ولذلك ، فعند إجراء مقارنة بين حجم النفقات العامة فى فترات مختلفة بهدف قياس الزيادة فيها خلال هذه الفترات ، يكون من الضروري أن نأخذ فى اعتبارنا التغيرات التى تحدث فى المستوى العام للأسعار من فترة الى أخرى ، أى ضرورة استبعاد أثر انخفاض قيمة النقود من فترة الى أخرى . فعلى سبيل المثال ، اذا زادت النفقات العامة من ألف مليون جنيه فى احدى السنوات الى ٢٠٠ مليون جنيه فى السنة التالية ، وفى نفس الوقت ارتفع المستوى العام للأسعار بنسبة ٢٠ ٪ ، فمعنى ذلك أن الزيادة فى النفقات العامة بأكملها زيادة ظاهرية ، ومن ثم فإن كمية السلع والخدمات التى يمكن شراؤها أو انتاجها عن طريق النفقات العامة تظل ثابتة كما هى .

ويمكن الاستعانة بالارقام القياسية لبيان التغيرات الحقيقية فى النفقات العامة .

النفقات العامة الحقيقية فى السنة ن =

$$\frac{\text{النفقات العامة الحقيقية فى السنة ن} \times 100}{\text{الرقم القياسى لأسعار الجملة فى السنة ن}}$$

ومن الضرورى عند إجراء عمليات المقارنة استخدام نفس سنة الأساس بالنسبة للرقم القياسى .

(م ٣ - مالية عامة)

٢ — اختلاف طرق المحاسبة الحكومية :

قد ترجع زيادة النفقات العامة الى اختلاف طرق المحاسبة الحكومية وبصفة خاصة طريقة القيد في الحسابات . فقد كان المتبع فيما مضى تخصيص بعض الايرادات التي تقوم بتحصيلها بعض الهيئات والمصالح والادارات لتغطية نفقاتها مباشرة . وكما سنرى بالتفصيل فيما بعد ان هذه الطريقة لتصوير حسابات الحكومة تعتبر معيبة لانها قد تدعو الى الاسراف والتبذير في الانفاق . ولذلك فان معظم الدول قد عدلت عنها واصبحت تقيد في الموازنة العامة للدولة جملة نفقات كل هيئة ومصلحة وادارة في جانب ، وجملة ايرادات هذه الهيئة والمصلحة والادارة في جانب آخر دون اجراء المقاصة بينها . ومن الواضح ان هذا النظام في المحاسبة الحكومية يؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة ، ولكنها في الواقع زيادة ظاهرة .

٣ — التزايد السكاني :

يؤدي التزايد السكاني الى زيادة حجم النفقات العامة وذلك لمواجهة الابعاء الجديدة التي تقع على عاتق الدولة ولاسيما في مجال الخدمات العامة كالتمليم والصحة والامن العام^(١) . وعلى هذا الاساس فان زيادة حجم النفقات العامة بنفس نسبة التزايد السكاني يعنى أن زيادة حجم النفقات العامة ليست في الواقع سوى زيادة ظاهرية فقط . ولذلك فلمعرفة ما اذا كانت هناك زيادة حقيقية في حجم النفقات العامة أم لا ، فان الامر يستدعى

(١) دكتور محمد حلمى مراد : المالية العامة القاهرة، ١٩٦٤ ، ص ٢١ .

استبعاد أثر التزايد السكاني وذلك بحساب متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة ومقارنة ما يطرأ عليه من تغير من فترة لأخرى .

٤ — التوسع الاقليمي :

ان أثر التوسع الاقليمي على حجم النفقات العامة يشبه الى حد بعيد اثر التزايد السكاني لأن الزيادة التي تطرأ على مساحة الدولة تؤدي بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة . وهنا كأمثلة كثيرة في التاريخ للتوسع الاقليمي نذكر منها على سبيل المثال اتحاد ، الاقليم المصرى والاقليم السورى عام ١٩٥٨ ، والاراضى التى احتلتها اسرائيل عام ١٩٦٧ . ولا شك أن الزيادة فى حجم النفقات العامة المترتبة على التوسع الاقليمي تعتبر زيادة ظاهرية بالنسبة لسكان الدولة الاصليين لأنها لم تؤد الى زيادة فى النفع العام الذى يحصلون عليه او فى الاعباء العامة الملقاة عليهم . ولذلك فعند حدوث توسع اقليمي لا يكفى مقارنة حجم النفقات العامة قبل التوسع وبعده ، وانما يلزم مقارنة نصيب الفرد من النفقات العامة قبل التوسع وبعده .

ثانيا : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة :

١ — زيادة تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى :

فى ظل النظام الرأسمالى الحر الذى ساد خلال النصف الثانى من

(١) R, Musgrave, Fissel Systems, London, 1969, dp, 59 — go.

القرن الثامن عشر وطوال القرن التاسع عشر ، لم تكن الدولة تتدخل في النشاط الاقتصادي . ولعلنا نذكر ذول آدم سميث ان الدولة يزداد نفعا بقدر عدم تدخلها في النشاط الاقتصادي . لقد كان دور الدولة في تلك الفترة من التاريخ يقتصر على الدفاع والامن الداخلى والقضاء ، ومع مطلع القرن العشرين ، ظهرت بوضوح مساوئ النظام الرأسمالى الحر مما أدى الى انقضائه وظهور النظام الرأسمالى المقيد . وفي ظل هذا النظام تدخلت الحكومات في النشاط الاقتصادي بوسائل مختلفة من أهمها سياسة التأمين . وكان من الطبيعى ازاء ذلك أن يزداد حجم النفقات العامة .

٢ — تغير الدور الاجتماعى للدولة :

تميز القرن التاسع عشر بظهور التفاوت الاجتماعى الصارخ حيث كانت الفلسفة الاجتماعية السائدة آنذاك تقضى بعدم تدخل الدولة لتقوية أى فرد اجتماعيا ، ومن الواضح أن هذه الفلسفة الاجتماعية تتفق مع الفلسفة الاقتصادية التى كانت سائدة في تلك الحقبة من التاريخ . ومع تطور الفلسفة الاقتصادية في القرن العشرين ، تطورت أيضا الفلسفة الاجتماعية مما أدى الى اتساع الدور الاجتماعى للدولة ، وأصبح لزاما عليها أن تعمل على إعادة توزيع الدخل القومى بطريقة أقرب الى العدالة . وهكذا شهد القرن العشرين تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية . والتوسع في منح الاعانات الاجتماعية مثل اعانة البطالة واعادة المرض ، وتحمل اعانات الدعم لخفض أسعار السلع الضرورية لتصبح في متناول الافراد ذوى الدخل المحدود . ومن الواضح أن هذا الدور الاجتماعى الجديد للدولة يؤدي بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة .

٣ — تغير الدور السياسى للدولة :

ان التطور الذى شهده دور الدولة في القرن العشرين لم يكن مقصورا

على الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، وانما شمل كذلك الناحية السياسية على المستويين الداخلى والخارجى .

فعلى المستوى الداخلى ، انتشرت المذاهب الديمقراطية مما أدى الى سيادة الطبقات الشعبية ، وقيام الحكومات بمشروعات مختلفة لخدمة هذه الطبقات كسبا لرضائها ولاسيما أنها الطبقات الأكثر عددا . كما أنه فى سبيل كسب رضا الناخبين ، يسعى النواب الى التقدم بمشروعات لخدمة المواطنين فى دوائهم الانتخابية . ومن الواضح أن ذلك كله يؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة .

وعلى المستوى الخارجى ، زادت أهمية التمثيل السياسى بين الدول كما أنشئ العديد من المنظمات الدولية والاقليمية حيث تشارك الدول فيها بأنصبة نقدية ، الامر الذى يؤدي بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة .

٤ — تأثير الحروب :

تؤدي الحروب ، ولاسيما الحروب الكبيرة ، الى زيادة ضخمة فى حجم النفقات العامة . ويتأثر حجم النفقات العامة بسبب الحروب خلال ثلاث مراحل هى : مرحلة الاستعداد للحرب ، ومرحلة الحرب ذاتها ، ومرحلة ما بعد الحرب لازالة آثارها ، فضلا عما يكون قد تم عقده من قروض وفوائدها ، الى جانب التعويضات المختلفة لمنكوبى الحرب . وحتى نتبين مدى تأثير الحروب على حجم النفقات العامة ، يكفى أن نذكر أن النفقات العسكرية فى العالم قد بلغت عام ١٩٨٣ ما يزيد عن ٧٠٠ ألف مليون دولار .

(١) دكتور عبد الهادى النجار : مبادئ علم المالية العامة ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب ، ١٩٧٧ ، ص ٦٣ — ٦٤ .

الفصل الرابع

حدود النفقات العامة

رأينا في الفصل السابق أن حجم النفقات العامة يتجه نحو التزايد باطراد . وازاء هذه الظاهرة ، حاول بعض علماء المالية العامة وضع ضوابط للنفقات العامة بحيث لا تتجاوز نسبة معينة من الدخل القومى (٢٥ ٪ - ٣٠ ٪) (١) . ونحن لا نتفق مع هؤلاء الكتاب لسببين: السبب الاول أن النسب المقترحة هي نسب تحكمية لا تستند الى أساس اقتصادى ، والسبب الثانى أن هؤلاء الكتاب ينظرون الى النفقات العامة على أنها نفقات استهلاكية ، وهذا مردود عليه ، لان جزءا من النفقات العامة هو نفقات انتاجية تتم فى شكل استثمارات عامة ، علاوة على أن معظم النفقات الاستهلاكية تحدث آثارا ايجابية تتمثل فى زيادة الدخل الفردية بطريق مباشر وذلك بفعل مضاعف الاستثمار ، كما تتمثل فى زيادة الانتاج بطريق غير مباشر بفعل المعجل (٢) .

واذا كان التحديد المسبق للنفقات العامة — كنسبة معينة من الدخل القومى — أمرا غير ممكن عمليا ، فان هناك عوامل تحد من حجم النفقات العامة ، وتدعو الى ضرورة مراعاة علاقته بالدخل القومى ، وهذه العوامل هي :

١ — قدرة الدولة فى الحصول على إيرادات عامة .

(١) Bastable, Public Finance, London, 1972, P. 13.

(٢) سنعود الى دراسة المضاعف والمعجل فيما بعد ، راجع الفصل الخامس من هذا الباب عن « الآثار الاقتصادية للنفقات العامة » .

٢ — مستوى النشاط الاقتصادى .

٣ — ضرورة المحافظة على قيمة النقود .

وفيما يلى نتناول هذه العوامل بالدراسة والتحليل :

أولا : قدرة الدولة فى الحصول على إيرادات عامة :

من الطبيعى أن يتحدد حجم النفقات العامة بقدرة الدولة فى الحصول على الإيرادات العامة (العادية وغير العادية) . وتجدر الإشارة هنا الى أن الدولة تكون شأنها شأن أفراد القانون الخاص من حيث تحديد الانفاق بالقدرة المالية . ولكن على الرغم من ذلك فإن الدولة تتمتع بقدر كبير من المرونة فى الانفاق نظرا لما لها من سلطة السيادة فى فرض الضرائب والرسوم ، علاوة على امكانية التجائها الى الاصدار النقدى وعقد القروض الداخلية والخارجية ، ولكن ليس معنى ذلك أن قدرة الدولة فى الحصول على إيرادات عامة تكون لا نهائية ، فالواقع أن هذه القدرة تكون محدودة بعدد من العوامل تختلف باختلاف مصدر الإيرادات العامة .

فبالنسبة للضرائب ، نجد أنه على الرغم مما للدولة من سلطة السيادة فى فرض مختلف الضرائب نظريا فإن هذه السلطة محدودة عمليا بما يسمى « الطاقة الضريبية » Taxable Capacity ، ونظرا لاننا سنعود فيما بعد الى دراسة الطاقة الضريبية بشئ من التفصيل^(١) ، فأننا نكتفى هنا بمجرد تعريفها بأنها : « أقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب

(١) راجع الفصل التاسع من الباب الثانى عن « الضغط الضريبى والطاقة الضريبية » .

في حدود الدخل القومي وتركيبه ، وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد ، ودون احداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لا يمكن تخمينها » .

وبالنسبة للاصدار النقدي ، فعلى الرغم من امكانية التجاء الدولة اليه كمصدر للايرادات نظريا ، الا أن هذه الامكانية محدودة عمليا بآثر الاصدار النقدي على المستوى العام للأسعار .

وبالنسبة للقروض العامة ، الداخلية والخارجية ، فإن امكانية الالتجاء اليها كمصدر للايرادات العامة محدودة عمليا كذلك بقدرة الدولة على رد هذه القروض وفوائدها (١) .

ثانيا : مستوى النشاط الاقتصادي .

كان الفكر الاقتصادي عام ١٩٣٦ (أى قبل ظهور نظرية كينز) يؤمن بوجود علاقة طردية بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة ، وأن مستوى النشاط الاقتصادي متغير مستقل وحجم النفقات العامة متغير تابع ، وهذا يعنى أن أى تغير يطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي لابد أن يؤثر على حجم النفقات العامة وفي نفس الاتجاه .

وبعبارة أخرى فإن ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي يؤدي بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة ، والعكس صحيح .

أما بعد ظهور نظرية كينز عام ١٩٣٦ ، فقد أصبحت النفقات العامة أحد الأسلحة الهامة التي يمكن استخدامها للتأثير في مستوى النشاط

(١) سنعود الى دراسة هذا الموضوع بشيء من التفصيل فيما بعد ، راجع الباب الثاني عن « القروض العامة » .

الاقتصادى . . ويعبارة أخرى فإن حجم النفقات العامة أصبح هو المتغير المستقل ، ومستوى النشاط الاقتصادى هو المتغير التابع . وعلى هذا أساس ، وفى فترات الرواج تلجأ الدولة الى انقاص حجم النفقات العامة لتجنب ظهور الآثار التضخمية أو على الأقل الاقلال منها ، وفى فترات الكساد تلجأ الدولة الى زيادة حجم النفقات العامة بالقدر اللازم لرفع مستوى الطلب الفعلى بما يسمح بتحقيق التوظيف الكامل . ويعبارة أخرى فقد أصبح على الدولة أن تشكل سياستها المالية بحيث تنفق أكثر من مواردها الجارية عن طريق استحداث عجز فى الميزانية خلال فترات الكساد ، وعليها أن توجد مائضا لديها خلال مرحلة الرواج ، بدلا من أن توازن ميزانيتها عاما بعد عام ، وبمعنى آخر على الدولة أن توازن ميزانيتها عبر عدة سنوات لا خلال سنة واحدة (١) .

ثالثا : ضرورة المحافظة على قيمة النقود :

كان الفكر الاقتصادى الكلاسيكى يعطى أهمية كبرى للسياسة النقدية باعتبارها وسيلة فعالة تسمح بتحقيق هدف عام هو المحافظة على قيمة النقود أى منع تدهور قوتها الشرائية . وعلى الرغم من أن الفكر الاقتصادى المعاصر — ولاسيما بعد ظهور نظرية كينز — أصبح يتشكك فى مدى فعالية السياسة النقدية لتحقيق هذا الهدف ، الا أن هناك وسائل أخرى لتحقيق الهدف ذاته ، وفى مقدمتها حجم النفقات العامة .

فبالنسبة للدول المتقدمة ، تؤدي زيادة النفقات العامة عن حجم معين

(١) سنعود الى دراسة هذا الموضوع بشيء أكثر من التفصيل فيما بعد، راجع الفصل الخامس من هذا الباب عن « الآثار الاقتصادية للنفقات العامة » .

الى زيادة الطلب الفعلى عن المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعوامل الانتاج ، وبعبارة أخرى يزيد الطلب الفعلى عن العرض الكلى مما يؤدي الى ظهور التضخم أى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود .

أما بالنسبة للدول النامية ، فمن المعروف أن اقتصادياتها تتميز بجمود أى عدم مرونة عرض عوامل الانتاج بمعنى أن الزيادة فى العرض لا تستجيب مع الزيادة فى الطلب. ولذلك فإن زيادة النفقات العامة عن حجم معين لابد وأن يؤدي الى ظهور الضغوط التضخمية أى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود ، حتى ولو كان الطلب الفعلى أقل من المستوى الذى يسمح بتحقيق التشغيل الكامل .

البفصل الخامس

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

رأينا فى الفصول السابقة أن النفقات العامة تتجه نحو التزايد باضطراد، ورأينا كذلك أنها أصبحت إحدى الأدوات الرئيسية التى تستخدم للتأثير فى مستوى النشاط الاقتصادى ، ويهمننا فى هذا الجزء من دراستنا التعرف على الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

ونود فى البداية الإشارة إلى النقاط التالية :

١ — أن دراسة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تعتبر أمراً بالغ الأهمية لأنها تسمح لنا بالتعرف على الاستخدامات المختلفة التى يمكن توجيه النفقات العامة إليها لتحقيق أهداف معينة . وبعبارة أخرى فإن معرفة الأثر الذى يمكن أن تحققه نفقة معينة ، يجعل المسؤولين عن السياسة المالية يستخدمون هذه النفقة لتحقيق هذا الأثر إذا ما اعتبر هدفا يسعى المجتمع إلى تحقيقه .

٢ — أن معرفة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تستدعى إجراء مقارنة بين حالة الاقتصاد القومى أو بعض قطاعاته قبل تدخل الدولة عن طريق النفقات العامة ، والمهالة بعدم التدخل . ونظراً لعدم معرفة الحالة التى يكون عليها الاقتصاد القومى قبل التدخل ، فإن الأمر يستدعى وضع قروض معينة باستخدام أدوات التحليل الاقتصادى وبصفة خاصة النماذج الاقتصادية (١) .

(١) B. Hansen, Fiscal Policy in Seven Countries 1955 — 1965, O E C D, Paris, 1969 p. 15.

٢ — تتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عدة عوامل أهمها : مصدر الإيرادات التى تستخدم لتمويل النفقات العامة ، طبيعة النفقات العامة وأهدافها ، الظروف الفنية والاجتماعية للعملية الانتاجية فى المجتمع ، مستوى النشاط الاقتصادى .

٤ — يحسن عند دراسة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة ، البحث عن مصدر الإيرادات التى تستخدم لتمويل هذه النفقات باعتباره أهم العوامل التى تؤثر فى تلك الآثار . فقد تكون الإيرادات عادية (قروض ، اصدار نقدي) . وفى الحالة الاولى لا تؤدى النفقات العامة الى خلق وسائل جديدة للنفع ، وإنما تقتصر آثارها على تحويل قوة شرائية من أيدي بعض الأفراد الى أيدي أفراد آخرين (١) . ومعنى ذلك أن الأثر هنا يكون على هيكل توزيع الدخل القومى وليس على مقداره . أما فى الحالة الثانية ، فتؤدى النفقات العامة الى زيادة الكمية المتداولة من وسائل الدفع أو زيادة سرعة تداولها ، وفى كلتا الحالتين تزيد دخول بعض الأفراد نتيجة التوسع فى النفقات العامة .

٥ — أن الآثار الاقتصادية التى تترتب على النفقات العامة قد تكون آثارا مباشرة ، وهى تلك التى تشكل الآثار الاولى للنفقات العامة ، وقد تكون آثارا غير مباشرة أى تلك التى تنتج خلال ما يسرف بدوره الدخل القومى ، أى خلال المضاعف (الذى يبين أثر الانفاق الاستثمارى الإضافى على مستوى الدخل) وخلال المعجل (الذى يبين أثر تغير الاستثمار نتيجة تغير الطلب الاستهلاكى) .

(١) دكتور منيس عبد الملك ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٢٠٣ .

وفيما يلي دراسة تفصيلية للآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة
للتنفقات العامة .

أولا : الآثار الاقتصادية المباشرة للتنفقات العامة :

١- أثر النفقات العامة على الإنتاج :

في ظل النظام الرأسمالي الحر حيث كانت تسود مبادئ النظرية
الكلاسيكية ، كان نطاق النشاط المالي للدولة محدودا حيث كانت وظائف
الدولة لا تتعدى الأمن الداخلى والأمن الخارجى والقضاء . ولم يكن
هناك استثناء من ذلك سوى قيام الدولة ببعض الأنشطة الاقتصادية
اللازم لقيام وتوسع النشاط الخاص . وبعبارة أخرى فإن النفقات العامة
كانت محايدة من حيث آثارها على الحياة الاقتصادية ، ولذلك كان ينظر
الى آثار النفقات العامة على الإنتاج على أنها محايدة بمعنى أنها لا تؤدي
الى توسع أو انكماش انتاج النشاط الخاص^(١) ، ولكن اذا قامت الدولة
استثناء بالانفاق على أحد المشروعات العامة ، فإن آثار الانفاق العام
على انتاج هذا المشروع يجب أن يحكمها مبدأ « ربحية النفقات
العامة » Profitability of Public expenditures

ويردنى هذا المبدأ أن يكون المشروع قادرا خلال فترة حياته الانتاجية
على تحقيق إيرادات تسمح بتغطية النفقات العامة التى أنفقت عليه بالإضافة
الى نفقات استغلاله ونسبة معينة من الربح ، ويطلق على هذه الربحية

(١) دكتور السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العربى ،
القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٤٦ .

اسم « الربحية المباشرة » . والى جانب ذلك هناك « الربحية غير المباشرة » وهى تتمثل فى الزيادة التى تتحقق فى الدخل القومى والتى ينتج عنها زيادة فى الإيرادات العامة من خلال السياسة الضريبية .

وبعد أن ظهرت بوضوح أخطاء النظرية الكلاسيكية ومساوئ النظام الرأسمالى الحر ، تطور دور الدولة وانتقلت من « الدولة الحارسة » الى « الدولة المتداخلة » ثم الى « الدولة المنتجة » . ولم يكن التطور مقتصرًا على دور الدولة ، وإنما شمل كذلك المبدأ الذى يستخدم للحكم على آثار الانفاق العام على انتاج المشروع العام . ان هذا المبدأ لم يعد مبدأ « ربحية النفقات العامة » وإنما أصبح مبدأ « انتاجية النفقات العامة » *Productivity of Public Expenditures* أى مدى فعالية النفقات العامة ، أو بعبارة أخرى مدى كفاءة استخدام نفقة معينة فى سبيل الحصول على نتيجة معينة . ومن الواضح أن الآثار الايجابية للنفقات العامة تزداد كلما زادت « كفاءات النفقات العامة » *Efficiency of Public Expenditures* أى كلما كانت النتيجة اكبر والنفقات اقل .

ونتساءل الآن عن أثر النفقات العامة على الانتاج فى ظل النظرية الحديثة . الواقع أن الناتج القومى فى أى دولة يتوقف على عاملين هما : عوامل الانتاج ومكونات الطلب الفعال .

فمن حيث عوامل الانتاج ، يمكن القول أنها تشمل الموارد الطبيعية والأيدى العاملة ورأس المال والتكنولوجيا . وهذه العوامل فى مجموعها يطلق عليها القوى المادية للانتاج وهى تشكل المقدرة الانتاجية القومية وذلك تبعًا لمدى توافرها (الناحية الكمية) ومستواها (الناحية النوعية) . ويمكن القول بصفة عامة أن النفقات العامة تؤدى الى زيادة المقدرة

الانتاجية القومية أى زيادة مقدرة الاقتصاد القومى على الانتاج وذلك عن طريق تنمية عوامل الانتاج من الفاحيتين الكمية والنوعية . ولتحديد اثر النفقات العامة على المقدرة الانتاجية القومية ، لابد من الاشارة الى اثر كل من : النفقات العامة الاستثمارية والنفقات العامة الاستهلاكية . فالنفقات العامة الاستثمارية تؤدى الى زيادة رأس المال القومى عن طريق تكوين رؤوس أموال عينية جديدة ، ومن ثم فانها تؤدى الى زيادة المقدرة الانتاجية القومية ولاسيما فى المدى الطويل . وكذلك فان النفقات العامة الاستهلاكية تؤدى الى زيادة المقدرة الانتاجية القومية ولكن بطريق غير مباشر . فالنفقات العامة على الخدمات الصحية والتعليمية مثلا تؤدى الى زيادة الكفاية الانتاجية للأفراد ، ومن ثم زيادة الانتاج . وكذلك فان النفقات العامة على الامن الداخلى تسمح بتحقيق الاستقرار اللازم لرفع كفاءة العملية الانتاجية . كما أن النفقات العامة على الاعانات الاجتماعية تؤدى كذلك الى رفع مستوى العمال مما يؤثر على كفايتهم الانتاجية .

ومن حيث الطلب الفعال ، فمن المعروف أنه يتكون من طلب استهلاكى وطلب استثمارى . ولما كان حجم الانتاج وحجم التوظيف فى المجتمع يتوقفان — طبقا لنظرية كينز — على مستوى الطلب الفعال ، وحيث أن النفقات العامة تكون جزءا هاما من مكونات الطلب الفعال ، فانها تلعب دورا هاما فى تحديد حجم الانتاج وحجم التوظيف ولاسيما اذا ما تذكرنا ظاهرة تزايد النفقات العامة .

ولتحديد اثر النفقات العامة على الطلب الفعال لابد من الاشارة الى اثر كل من النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية . فالنفقات العامة الحقيقية تؤدى الى زيادة الدخل القومى ، ومن ثم الطلب الفعال بمقدار أكبر من مقدار النفقات التى تكون قد انفقت فى شكل طلب على السلع والخدمات (١) . أما النفقات العامة التحويلية فان اثرها على الطلب الفعال

(١) يمكن تفسير ذلك باثر مضاعف الاستثمار ، مع ملاحظة أن هذا الاثر لا يظهر .

يتوقف على كيفية تصرف المستفيدين منها . فإذا استخدمت في شراء سلع وخدمات من الداخل ، فإنها تؤثر على الطلب الفعال ، أما إذا تسربت الى الخارج (دفع أقساط وفوائد القروض الأجنبية ، دفع إعانات لدول وهيئات أجنبية : سداد ثمن الواردات ... الخ) . أو تم توجيهها الى الاكتناز Hoarding فإنها لا تؤثر على الطلب الفعال .

ويلاحظ أننا قد أوضحنا حتى الآن تأثير النفقات العامة على الطلب الفعال ، ولكن عنوان موضوعنا هو « أثر النفقات العامة على الانتاج » ومن هنا يثور السؤال التالي : هل تأثير النفقات العامة على الطلب الفعال يؤدي بالضرورة الى التأثير على حجم الناتج القومى ؟

للإجابة عن هذا السؤال لابد من من التفرقة بين حالة الدول المتقدمة وحالة الدول النامية .

فبالنسبة للدول المتقدمة ، تؤدي زيادة الطلب الفعال الى زيادة الانتاج طالما أن الاقتصاد القومى لم يصل بعد الى مستوى التشغيل الكامل لعوامل الانتاج ، أما بعد الوصول الى هذا المستوى ، فان زيادة النفقات العامة تؤدي الى زيادة الطلب الفعال ولكنها لا تؤدي الى زيادة الانتاج « ويقتصر تأثيرها في هذه الحالة على ارتفاع المستوى العام للأسعار .

أما بالنسبة للدول النامية ، فان زيادة النفقات العامة فيها يكون تأثيرها محدودا على الانتاج نظرا لعدم مرونة عوامل الانتاج أى جمود الجهاز الانتاجى

= بالنسبة للنفقات العامة الحقيقية التى تتم فى الخارج ، ومن ثم فإنها لا تؤدي الى زيادة الدخل القومى .

ولما كان أثر النفقات العامة على الانتاج يختلف باختلاف أنواع النفقات العامة وأغراضها ، فسنحاول فيما يلي توضيح أثر ثلاث أنواع من النفقات العامة على الانتاج وهى النفقات الحربية ، والاعانات الاقتصادية والنفقات الاجتماعية .

(١) أثر النفقات الحربية على الانتاج :

يقصد بالنفقات الحربية هنا الإنفاق العسكرى خلال الفترة السابقة للحرب للاستعداد لها ، أو ما ينفق خلال فترة الحرب ذاتها ، وما ينفق فى الفترة اللاحقة للحرب سواء لإعادة البناء والتعمير أو لدفع التعويضات . والملاحظ أن النفقات الحربية أصبحت فى السنوات الأخيرة تشكل نسبة كبيرة من مجموع النفقات العامة ، الأمر الذى يدعو الى مزيد من الاهتمام بدراسة آثارها على الاقتصاد القومى .

الواقع أن النفقات الحربية لها آثار سلبية وآثار ايجابية على الاقتصاد القومى (١) . فبالنسبة للآثار السلبية . يلاحظ أن النفقات الحربية تؤدى الى تحويل جزء من المنتجات ، وجزء من عوامل الانتاج (المواد المادية والايدي العاملة) من اشباع الحاجات المدنية الى اشباع الحاجات الحربية (٢) . وهذا يعنى انخفاض الاستهلاك المدنى بسبب تحويل جزء من المنتجات من الاستخدام المدنى الى الاستخدام الحربى . ومن جهة أخرى فإن النفقات الحربية تؤدى الى تخفيض الانتاج القومى حيث يتم تحويل جزء من الايدي

(١) دكتور محمد دويدار ، مبادئ المالية العامة ، المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، ١٩٦٨ ص ١٠٠ — ١٠٢ .

(٢) دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، الكتاب الاول ، النفقات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ١٤٢ .

العاملة ومن الموارد المادية من الانتاج المدنى الى الأغراض الحربية . ولسنا فى حاجة الى أن نذكر أن اخفاض الانتاج القومى يستتبعه انخفاض الاستهلاك القومى . وعلاوة على ذلك فإن النفقات الحربية تؤدى الى حدوث آثار تضخمية بسبب ارتفاع تكاليف الانتاج المدنى حيث يتنافس مع الانتاج الحربى على عوامل الانتاج ، وكذل لك بسبب انفاق مبالغ لا يقابلها تيار من السلع والخدمات كما هو الحال مثلا بالنسبة للتعويضات التى تصرف لأسر الشهداء ومنكوبى الحرب .

أما بالنسبة للآثار الايجابية ، فيمكن القول أن بعض النفقات الحربية وفى حالات معينة تعتبر ذات آثار ايجابية على الاقتصاد القومى . فالنفقات الحربية التى تخصص للبحث العلمى تعتبر من قبيل النفقات المنتجة حيث أن التقدم التكنولوجى الذى يتحقق فى الصناعات الحربية ، يمكن أن يعطى دفعة قوية لتطوير طرق وأساليب الصناعات المدنية . ومن أمثلة ذلك أيضا النفقات الحربية المخصصة للانتاج الحربى حيث أنها تشكل طلبا كبيرا على الصناعات الاساسية (كالحديد والصلب مثلا) وعلى ما يعرف باسم الصناعات المعدنية ، مما يؤدى الى اتساع نطاق الصناعات ، ومن ثم زيادة الانتاج القومى (١) .

وتجدر الاشارة الى أن الآثار الايجابية للنفقات الحربية لا تظهر عادة الا فى الدول المتقدمة ، أما فى الدول النامية ، فإن النفقات الحربية يغلب عليها الطابع الاستهلاكى غير المنتج حيث يتم استيراد الاسلحة والذخيرة والمعدات العسكرية من الخارج مما يشكل عبئا على ميزان المدفوعات ، وحتى فى حالة وجود بعض الصناعات الحربية فإنه يتم استيراد الحديد

(١) يشترط فى هذه الحالة أن تعمل الصناعات الاساسية والصناعات المعدنية دون مستوى التشغيل الكامل الا أن زيادة الطلب على منتجاتها لن تؤدى الى أى زيادة فى الانتاج وإنما تؤدى الى ارتفاع الاسعار فقط .

والآلات اللازمة لها من الخارج . وعلى الرغم من ذلك فقد تكون إحدى الدول النامية مضطرة إلى تخصيص جزء كبير من نفقاتها العامة للنفقات الحربية استعدادا للدفاع عن الوطن أو لاسترداد أرض مسلوقة تم الاستيلاء عليها بالقوة العسكرية ودون وجه حق .

(ب) أثر الإعانات الاقتصادية على الإنتاج :

يمكن تعريف الإعانات الاقتصادية بأنها إعانات تمنحها الدول لبعض المشروعات الخاصة أو العامة بغرض تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية . والواقع أن أثر الإعانات الاقتصادية يختلف باختلاف الهدف منها .

فقد يكون الهدف من الإعانة الاقتصادية هو ضمان استمرار نشاط اقتصادي معين . وتمنح هذه الإعانة إلى الأنشطة الاقتصادية التي تعتبر أساسية للاقتصاد القومي ولكنها تحقق خسائر للوحدات الإنتاجية الخاصة أو العامة . ومن أمثلة هذه الأنشطة مشروعات النقل والمواصلات وتوليد الكهرباء . وأثر هذا النوع من الإعانات هو ضمان استمرار هذه المشروعات حيث تعتمد عليها بقية الأنشطة الاقتصادية للحصول على ما يلزمها من سلع أو خدمات . ومن الواضح أن عدم منح هذه الإعانات سيحول دون استمرار هذه المشروعات مما يؤدي إلى انخفاض الناتج القومي .

وقد يكون الهدف من الإعانة الاقتصادية هو تحقيق استقرار الأسعار أي محاربة التضخم . وتمنح هذه الإعانة لمنتجات السلع الأساسية حتى يستطيع المستهلكون ولاسيما ذوي الدخل المحدود — الحصول عليها بأقل من ثمن التكلفة ، ومن الواضح أن هذه الإعانات تؤدي إلى زيادة الإنتاج بطريق مباشر لأن عدم منح هذه الإعانات يؤدي بالضرورة إلى انخفاض حجم الإنتاج .

وقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هو تشجيع الاستثمار في أنشطة اقتصادية معينة ، ففي هذه الحالة تمنح الاعانة للمشروعات التى تستثمر أموالها فى الأنشطة الاقتصادية التى ترغب الدولة فى تنميتها ، مما يؤدى الى زيادة الانتاج والتأثير فى هيكله .

وقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هو تحقيق التوازن الاقليمى للنمو الاقتصادى . ففي هذه الحالة تمنح الاعانة للمشروعات التى تقام فى المناطق الاقل تقدما للنهوض بها ، ومن ثم زيادة الانتاج .

وقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هو تشجيع التصدير لعلاج عجز ميزان المدفوعات ، ومن الواضح أن هذه الاعانة تؤدى الى زيادة الانتاج باعتباره أمرا حتميا لابد أن يسبق زيادة التصدير .

نخلص مما تقدم الى أن الاعانات الاقتصادية مهما اختلفت أهدافها ، فإن أثرها النهائى يتمثل فى زيادة الانتاج .

(ج) أثر النفقات الاجتماعية على الانتاج :

هناك نوعان من النفقات الاجتماعية :

النوع الاول هو النفقات الاجتماعية لانتاج سلع وخدمات تستخدم فى تحقيق أهداف اجتماعية ، ومن أمثلة ذلك ما ينفق على الخدمات الصحية والتعليمية والاسكان . وتؤدى هذه النفقات الى زيادة الانتاج بطريق مباشر ، فانتشار التعليم وبصفة خاصة التعليم الفنى والتدريب المهنى ،

وارتفاع المستوى الصحى ... الخ ، كل هذا يؤدى بلا شك الى رفع الانتاجية للعاملين .

أما النوع الثانى من النفقات الاجتماعية ، فانه يتمثل فى التحويلات (النقدية والعينية) التى تتم فى صالح الطبقات الفقيرة لمواجهة حالات العجز أو الشيخوخة أو البطالة أو المرض . وتؤدى هذه الاعانات الى زيادة الانتاج بطريق غير مباشر . فمن المعروف أن الطبقات الفقيرة تستخدم ما تحصل عليه من اعانات أو (معظمها) فى شراء السلع والخدمات الاستهلاكية الضرورية مما يؤدى الى زيادة الطلب ، ومن ثم زيادة الكمية المنتجة منها .

٢ — أثر النفقات العامة على هيكل توزيع الدخل القومى :

يقصد بهيكل توزيع الدخل القومى الكيفية التى يوزع بها بين الفئات الاجتماعية المختلفة ، وتحدد بالتالى نصيب كل من هذه الفئات : ويمكن القول بصفة عامة أن هيكل توزيع الدخل القومى يتحدد تبعاً للنظام الاقتصادى . فالنظام الرأسمالى الذى يقوم أساساً على الميكنة الخاصة لعناصر الانتاج ، يؤدى الى سوء توزيع الدخل القومى ، ومن هنا كان من الضرورى قيام الدولة بدور كبير للتأثير فى هيكل توزيع الدخل القومى . وتباشر الدولة هذا الدور على مرحلتين : مرحلة التوزيع الاولى للدخل أى توزيع الانتاج بين الذين أسهموا فى القيام به (عوامل الانتاج) ، مرحلة التوزيع النهائى (إعادة التوزيع) أى ادخال تعديلات على التوزيع الاولى بمعنى توزيع الانتاج بين الافراد بصفاتهم مستهلكين (١) .

(١) H, Brochier, Finances Publiques et Redistribution des Revenus, Paris, 1956. P. 114.

ففى مرحلة التوزيع الاول ، تستطيع الدولة التأثير فى توزيع الدخل القومى بوسيلتين :

الوسيلة الاولى هى تحديد عوائد عوامل الانتاج (أجور ، فوائد ، ريع ، أرباح) وقد يتم ذلك بطريق مباشر كتحديد حد أدنى للأجور مثلا أو بطريق غير مباشر : كتحديد أسعار السلع والخدمات مثلا . أما الوسيلة الثانية فهى خلق عوائد لعوامل الانتاج ، ويمكن أن يتم ذلك عن طريق النفقات الحقيقية . فالاستثمارات العامة تؤدى الى خلق عوائد جديدة لعوامل الانتاج التى تشارك فى انتاج السلع بواسطة القطاع العام . وكذلك فان أداء الخدمات العامة المنتجة للمنافع الجماعية تؤدى الى خلق عوائد لعوامل الانتاج التى تشارك فى أداء هذه الخدمات ، علاوة على أن هذه المنافع الجماعية تؤدى الى زيادة الدخل الحقيقية للأفراد نتيجة لاشباع جزء من حاجتهم . هذا بالاضافة الى دور الاعانات الاقتصادية — كما سبق أن رأينا — من حيث زيادة حجم انتاج المشروعات الخاصة مما يؤدى الى زيادة عوائد عوامل الانتاج .

أما فى مرحلة التوزيع النهائى ، فان الدولة تتدخل عن طريق ادخال تعديلات على الدخل النقدية والعينية التى تتولد من التوزيع الاولى بهدف اعادة توزيع الدخل القومى بطريقة أقرب الى العدالة ، ويكون تدخل الدولة فى هذه المرحلة عن طريق أدوات واجراءات وسياسات مالية واقتصادية . وستقتصر دراستنا هنا على أداة واحدة من الادوات المالية باعتبارها موضوع دراستنا وهى النفقات العامة .

ولتحديد أثر النفقات العامة فى اعادة توزيع الدخل القومى ، لابد من التفرقة بين أثر كل من النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية .

فبالنسبة للنفقات الحقيقية ، الى جانب تأثيرها في التوزيع الاولى للدخل القومى ، فانها تؤثر ايضا في اعادة توزيع الدخل القومى بالشكل التالى :

(ا) النفقات العامة الحقيقية الاجتماعية ، وقد سبق أن ذكرنا أن من أمثلة هذه النفقات ما ينفق على الخدمات الصحية والتعليمية ، فاذا قامت الدولة بتأدية هذه الخدمات بالمجان أو بأسعار تقل عن تكاليفها ، فان ذلك يؤدي الى زيادة الدخل الحقيقية للمستفيدين منها .

(ج) النفقات العامة الحقيقية الادارية ، وقد سبق أن ذكرنا أن من أمثلة هذه النفقات ما ينفق على الدفاع والامن الداخلى والقضاء . ويسهم هذا النوع من الانفاق في التأثير على اعادة توزيع الدخل عن طريق تأثيره على المستوى العام للأسعار . فمن المعروف أن النفقات العامة الادارية قد تؤدي الى رفع المستوى العام للأسعار ، الامر الذى يترتب عليه اعادة توزيع الدخل القومى في صالح الدخل الجديدة والمتغيرة على حساب الدخل الثابتة ، وكذلك في صالح المدينين على حساب الدائنين .

أما بالنسبة للنفقات التحويلية ، فانها تؤثر في اعادة توزيع الدخل القومى بالشكل التالى :

(ا) النفقات الاجتماعية . وهى — كما سبق أن ذكرنا — تلك التى تتم بدون مقابل وبهدف رفع مستوى معيشة بعض الافراد والفئات . ويؤثر هذا النوع من الانفاق في اعادة توزيع الدخل عن طريق احداث تحويلات مباشرة للمستفيدين منه في صورة نقدية (غلاء المعيشة مثلا) ويؤدي بصفة عامة الى زيادة دخول الافراد ذوى الدخل المنخفضة على حساب الافراد ذوى الدخل المرتفعة .

(ب) النفقات التحويلية الاقتصادية : وهي — كما سبق أن ذكرنا — تلك التي تمنح لبعض المشروعات بهدف تخفيض أسعار منتجاتها ، أو زيادة أرباحها ، أو حماية الصناعة الوطنية ، ويؤدي هذا النوع من الانفاق الى اعادة توزيع الدخل في صورة عينية تزيد دخول بعض الانشطة الاقتصادية أو بعض الاقاليم في الدولة على حساب البعض الآخر .

(ج) النفقات التحويلية المالية : وهي — كما سبق أن ذكرنا — تتمثل في أقساط القروض وفوائدها . ويؤثر هذا النوع من الانفاق على اعادة توزيع الدخل القومي في صورة الفوائد التي تستحق على القروض العامة التي تعقدها الدولة، ويكون ذلك لمصلحة ذوى الدخول المرتفعة على حساب مصلحة ذوى الدخول المنخفضة .

ثانيا : الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة :

لا تؤدي النفقات العامة الى احداث الآثار المباشرة فحسب ، ولكنها تحدث أيضا آثارا غير مباشرة . فالانفاق العام الاولى يثير سلسلة من الدخول النقدية التي تحدث آثارا متتالية على الانتاج والدخل والاستثمار والادخار .

وحيث يمكن تحديد الآثار غير المباشرة للنفقات العامة ، فلا بد أن نتعرف أولا — ولو بليجاز شديد — على مبدأ المضاعف ومبدأ المعجل .

يمكن تعريف مضاعف الاستثمار بأنه العلاقة بين الزيادة في الاستثمار

والزيادة في الدخول المترتبة على الزيادة في الاستثمار ، والمضاعف

١

١ — الميل الحدى للاستهلاك

أى يساوى مقلوب الميل الحدى للدخا ر .

كما يمكن تعريف المعجل بأنه العلاقة بين الزيادة في الاستهلاك والزيادة في الاستثمار .

وفيما يلى مثال رقمى لتوضيح اثر الانفاق الحكومى على الدخل القومى مع مراعاة مبدأ المضاعف .

نفرض مثلا أن الحكومة قررت زيادة نفقاتها السنوية بمبلغ ٢٠٠ مليون جنيه ، من الواضح أن هذا سوف يؤدي الى زيادة دخول الافراد الذين أسهموا في انتاج السلع والخدمات الاضافية التى تشتريها الحكومة بمقدار ٢٠٠ مليون جنيه . فإذا كان الميل الحدى للاستهلاك (أربعة أخماس) فهذا يعنى زيادة طلبهم على السلع والخدمات الاستهلاكية بمقدار ١٦٠ مليون جنيه، ولكن هذه الزيادة في النفقات سوف تؤدي بدورها الى زيادة الدخل لمجموعة أخرى من الافراد بمقدار ١٦٠ مليون جنيه ، وسوف يخصص هؤلاء الافراد

٤

— هذه الزيادة في الدخل لزيادة مشترياتهم من السلع والخدمات الاستهلاكية

٥

فيؤدي هذا ايضا الى زيادة الدخل لمجموعة ثالثة من الافراد

٤

$$= \frac{160 \times 4}{5} = 128 \text{ مليون جنيه وهكذا .}$$

فيقدر مجموع الزيادة في الدخل القومي الناتجة عن زيادة نفقات الحكومة بمجموع متوالية هندسية لا نهائية .

$$200 + 200 \times \frac{4}{5} + 200 \times \left(\frac{4}{5}\right)^2 + 200 \times \left(\frac{4}{5}\right)^3 + \dots$$

$$\text{وهذه تساوي } 1000 = \frac{5 \times 200}{1 - \frac{4}{5}} = \frac{200}{\frac{1}{5}} = \frac{200}{\frac{4}{5} - 1}$$

أي أن الدخل القومي سوف يزيد بمقدار ١٠٠٠ مليون جنيه نتيجة لزيادة نفقات الحكومة بمقدار ٢٠٠ مليون جنيه .

الفصل السادس

ترشيد النفقات العامة

سبق أن رأينا أن النفقات العامة تتجه نحو التزايد في جميع دول العالم . كما أوضحنا كذلك فان النفقات العامة لها آثار على كل من الانتاج والدخل القومي وتوزيعه والأسعار والتوظيف . ومن هنا تبدو أهمية ضرورة ترشيد النفقات العامة حتى يمكن التأكد من أن تزايدها يؤدي الى زيادة الناتج القومي زيادة حقيقية ، ولا يترتب عليها آثار سيئة على مختلف المتغيرات الاقتصادية .

وتزداد أهمية وضرورة ترشيد النفقات العامة في الدول النامية التي تعاني من ضعف مواردها وعجز كبير في الموازنة العامة للدولة .

والمقصود بترشيد النفقات العامة هو تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الانفاق الى أعلى درجة ممكنة ، والقضاء على جميع أوجه الاسراف والتبذير ، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة .

والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الالتزام بالضوابط التالية :

- ١ - تحديد حجم أمثل النفقات العامة .
- ٢ - اعداد دراسات الجدوى للمشروعات التي يتقرر اقامتها .
- ٣ - الترخيص المسبق من السلطة التشريعية .

٤ — تجنب الاسراف والتبذير .

٥ — فرض رقابة على النفقات العامة .

وفيما يلي نتناول هذه الضوابط بالدراسة والتحليل .

اولا : تحديد حجم امثل للنفقات العامة :

سبق ان ذكرنا ان النفقات العامة للدولة تمثل منافع عامة يستفيد منها افراد المجتمع . وعلى هذا الاساس فقد يعتقد البعض انه كلما زادت النفقات العامة للدولة كلما زاد النفع العام . والواقع ان هذا التصور ليس صحيحا على علاقة . فمن جهة يلاحظ انه اذا زادت النفقات العامة للدولة عن حد معين، فان ذلك قد ينطوى على اسراف وتبذير ، ومن جهة أخرى فقد تزيد النفقات العامة للدولة دون ان يزيد النفع العام . هذا علاوة على ان الضرائب هي المصدر الرئيسى لتمويل النفقات العامة ، ومن ثم فان زيادة هذه الاخيرة ينطوى على زيادة التضحية التى يتحملها افراد المجتمع بسبب ما يدفعونه من ضرائب ، مع ملاحظة ان النفقات العامة قد يستفيد منها جميع المواطنين بالتساوى ، الا انهم يتساوون فيما بينهم من حيث تحمل الأعباء الضرورية .

وعلى أساس ما تقدم يمكن القول انه ليس من المصلحة ان تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود ، وانما تقتضى المصلحة بأن تصل النفقات العامة الى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه ، الحجم الامثل للنفقات العامة .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : كيف يمكن تحديد الحجم الامثل للنفقات العامة ؟

يرى بعض علماء المالية العامة أن الحجم الأمثل للنفقات العامة يتحقق عندما تتعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية لدى الأفراد بعد تحملهم الأعباء الضريبية ، وبعبارة أخرى فإن الدولة تستمر في زيادة النفقات العامة إلى الحد الذي تتساوى عنده التضيحية الحدية المترتبة على فرض الضرائب مع المنفعة الحدية التي تولدها النفقات العامة . ويلاحظ أن هذا المبدأ يبرر أيضا فرض الضرائب بنسبة أعلى على الأفراد الذين يحصلون على نفع أكثر من غيرهم من خلال النشاط العام .

والواقع أن هذا المبدأ يسمح بتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة نظريا فقط لأنه عند محاولة تطبيقه يثير العديد من الصعوبات والمشاكل العلمية ، ويأتى في مقدمة هذه الصعوبات والمشاكل تعذر معرفة المنافع العامة التي يحصل عليها أفراد المجتمع حيث يتطلب ذلك معرفة تفاصيل النفقات العامة في القنوات المختلفة ، بالإضافة إلى التفاصيل المتعلقة باتفاق الأفراد لدخولهم . وعلاوة على ذلك فإن هذا المبدأ يفترض أن ما يدفعه الفرد من ضرائب هو مقابل ما يحصل عليه من خدمات بحيث يكون هناك توازن بين ما يتحمله الفرد من أعباء ضريبية وبين ما يحصل عليه من نفع من جراء النفقات العامة ، وهو قول ليس صحيحا حيث نلاحظ أن الأفراد ذوي الدخل الضعيف في المجتمع يستفيدون من النفقات العامة دون أن يتحملوا أية أعباء ضريبية .

وأزاء هذه الصعوبات والانتقادات ، رأى بعض علماء المالية العامة أن الحجم الأمثل للنفقات العامة يتحقق عندما تتساوى المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الاتفاق العام مع التكلفة الحدية

الاجتماعية ، والمقصود بالمنافع الحدية الاجتماعية هنا هو مقدار الكسب الذى يعود على افراد المجتمع ككل من خلال النشاط العام (الحكومى) ، كما أن المقصود بالتكلفة الاجتماعية الحدية هنا هو مقدار ما ضحى به من انتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط .

وهكذا نرى أن هذا المبدأ ينطوى على توافر شرطين : الشرط الاول هو ضرورة تساوى المنافع الحدية الاجتماعية فى مختلف مجالات الانفاق العام بمعنى أن تستمر الدولة فى الانفاق فى المجالات المختلفة حتى تساوى المنافع الحدية فيما بينها ، أو بعبارة أخرى حتى لا يترتب على نقل وحدة نقدية من مجال الى آخر أى زيادة فى النفع العام . أما الشرط الثانى فهو أنه من الضرورى أن يحقق كل انفاق منفعة تساوى على الاقل مقدار ما ضحى به من انتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط .

وقد تعرض هذا المبدأ كذلك لكثير من الانتقادات لعل أهمها صعوبة قياس المنافع الحدية الاجتماعية بطريقة دقيقة ، ولاسيما بالنسبة للخدمات غير القابلة للتجزئة . وهناك نقد آخر يوجه لهذا المبدأ وهو استناده الى أساس اقتصادى بحث حيث أنه يسقط كثيرا من العوامل التى تؤثر على مستوى الرفاهة فى المجتمع كالأثار التى تولدها النفقات الاجتماعية والسياسية والعسكرية .

ونحن نعتقد أن الحجم الامثل للنفقات العامة هو ذلك الحجم الذى يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين^(١) . وذلك فى حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة .

(1) The greatest welfare of the greatest number.

والواقع أن تحقيق هذا الهدف يتوقف على ثلاثة عناصر هي : زيادة الدخل القومي ، طريقة توزيع الدخل القومي على أفراد المجتمع ، الموارد العادية للدولة .

فبالنسبة للعنصرين الأولين ، يلاحظ أن درجة الرفاهية في أى مجتمع تزداد كلما ارتفع متوسط دخل الفرد الحقيقي ، وكلما قلت درجة التفاوت في توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع .

أما بالنسبة للعنصر الثانى ، فإنه يقتضى أن يكون حجم النفقات العامة في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العامة للدولة ، وصولاً الى الحجم الأمثل للنفقات العامة . ويرجع ذلك الى أن زيادة النفقات العامة عن الموارد العادية تضطر الدولة الى اللجوء الى القروض الداخلية والخارجية . والواقع أن الاعتماد على الاقتراض الداخلى والخارجى لمدة طويلة ودون ضوابط واضحة يؤدي الى ظهور التضخم بالداخل وزيادة عبء الديون الخارجية (الاقتساط والفوائد) ومشكلة مواجهة هذه الابعاء في المستقبل (١) .

ثانياً : اعداد دراسات الجدوى للمشروعات التى يتقرر اقامتها :

تتقسم النفقات العامة — كما سبق أن رأينا (٢) — الى نفقات جارية ونفقات رأسمالية (استثمارية) . وتمثل النفقات الرأسمالية في المرافق

(١) ليس معنى ذلك ضرورة تساوى النفقات العامة مع الموارد العادية سنوياً وعدم اللجوء الى الاقتراض الداخلى اطلاقاً لانه — كما سنرى ذلك تفصيلاً فيما بعد — يمكن اللجوء الى القروض الداخلية والقروض الخارجية ولكن بشروط معينة وضوابط واضحة .

(٢) راجع الفصل الثانى من هذا الباب عن « تقسيمات النفقات العامة » .

العمامة مثل مشروعات المياه والكهرباء والصرف الصحى والنقل والمواصلات ... الخ ، وكذلك المشروعات الانتاجية (القطاع العام) . والواقع أن ترشييد هذه النفقات الرأسمالية يقتضى اعداد دراسات الجدوى للمشروعات التى يتقرر اقامتها . وترجع أهمية دراسة الجدوى الى أنها تسمح بالحصول على أكبر استفادة ممكنة من الموارد المتاحة ، وبعبارة أخرى فإن اقامة المشروعات الجديدة دون اعداد دراسات الجدوى يؤدى الى ضياع جزء كبير من النفع العام الذى كان من الممكن أن يتحقق للاقتصاد القومى حيث أن الاختيار السيء للمشروعات بكامل طاقتها الانتاجية ، أو انتاج سلع بتكاليف تزيد عن تكاليف استيرادها ، أو اقامة مشروعات تستنزف حصيلة الدولة من العملات الاجنبية ، أو تحديد أحجام المشروعات تبعاً على الحجم الأمثل ... الخ .

و لا يوسع المجال هنا لنوضح بالتفصيل كيفية اعداد دراسات الجدوى (١) . وانما نكتفى بالإشارة الى ما يلى :

١ - تتضمن دراسة الجدوى لآى مشروع العناصر التالية : الدراسة التسويقية ، الدراسات الفنية ، الملامح العامة للمشروع ، خطة التمويل المقترحة ، اقتصاديا تشغيل المشروع ، ربحية المشروع ، الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع ، الهيكل التنظيمى والادارى للمشروع ، والآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع .

(١) لدراسة هذا الموضوع بشئ من التفصيل ، يمكن الرجوع الى مؤلفنا « التنمية الاقتصادية » ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ١٩٨٣/٨٢ .

٢ — بالنسبة للمشروعات التى تقيمها الحكومة المركزية او وحدات الحكم المحلى او وحدات القطاع العام ، فان الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع تعتبر اهم عنصر من العناصر التى تتضمنها دراسة الجدوى .
ولذلك نورد فيما يلى تفاصيل ما يجب ان تتضمنه دراسة هذا العنصر اثر .
المشروع على ميزان المدفوعات ، اثر المشروع على الموارد الحكومية ، كفاءة مشروع فى استخدام الموارد المحلية ، متوسط قيمة الربحية الاقتصادية .
فرص العمالة التى يخلقها المشروع ، اتساق المشروع مع الخطة القومية للدولة ، الحماية الجمركية التى قد يستحقها المشروع ، اثر المشروع على الادخار القومى وعلى اعادة توزيع الدخل القومى ، الآثار الاجتماعية الاخرى للمشروع .

ثالثا : الترخيص المسبق من السلطة التشريعية :

تقتضى قواعد المالية العامة بان انفاق اى مبلغ من الاموال العامة او الارتباط بانفاقه ، يجب ان يكون مسبقا بترخيص من السلطة التشريعية، ضمانا لتوجيهه بالشكل الذى يضمن تحقيق مصلحة المجموع . ولذلك نجد ان الانفاق من الموازنة العامة للدولة فى الدول ذات النظام البرلمانى يتطلب الترخيص المسبق من السلطة التشريعية .

وبلاحظ ان حق السلطة التشريعية فى الاذن بالضريبة قد نشأ تاريخيا قبل حقها فى الاذن بالنفقة . ولكن تبين ان الضرائب انما يتم فرضها لتمويل النفقات العامة ، كما ان المحافظة على الاموال العامة لا تقتضى فقط موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب ، وانما تقتضى كذلك

الترخيص المسبق من السلطة التشريعية قبل انفاق أى مبلغ من الاموال العامة أو الارتباط بانفاقه .

وفى بداية تطبيق مبدأ الترخيص المسبق من السلطة التشريعية لانفاق الاموال العامة ، كان هذا الترخيص يتعلق بمجموع النفقات العامة للدولة . وقد تطور هذا الترخيص فيما بعد حيث أصبح من حق بل من واجب السلطة التشريعية اعتماد النفقات العامة للدولة بالتفصيل أى بابا بابا وصلا وفصلا (١) .

ولا شك أن اشتراط الترخيص المسبق من السلطة التشريعية قبل الانفاق من الاموال العامة أو الارتباط بالانفاق ، يساعد على ترشيد النفقات العامة لان أعضاء السلطة التشريعية عند مناقشتهم لمشروع الموازنة العامة للدولة سوف يطالبون الحكومة بالغاء أى اعتمادات للنفقات لا تكون ذات نفع عام ، أو استبدال نفقة بأخرى تكون أكثر أهمية للمجتمع ... الخ .

رابعاً : تجنب الاسراف والتبذير :

يمكن القول أن هناك اسراف وتبذير فى النفقات العامة للدولة اذا كانت هناك بعض وجوه للانفاق لا يعادل نفعها المبلغ المنصرف عليها . ويؤدى الاسراف والتبذير فى النفقات العامة الى العديد من الآثار السيئة لعل أهمها تبديد جانب من داخل الافراد حصلت عليه الدولة بواسطة الضرائب وكان

(١) سنعود الى الموضوع بالتفصيل عند الكلام عن اعتماد الموازنة العامة للدولة . راجع الفصل الرابع من الباب الثالث .

من الممكن توجيهه بمعرفتهم إلى ما يعود بالنفع على الاقتصاد القومي .
هذا علاوة على ما يؤدي إليه الإسراف والتبذير في النفقات العامة من
انتشار ظاهرة التهرب الضريبي حيث لا يشعر المولون بجدوى دفع
الضرائب . وبالإضافة إلى ذلك فإن الإسراف والتبذير في النفقات العامة
له أثره السيء من الناحية النفسية حيث يؤدي إلى إضعاف الثقة في مالية
الدولة .

وهناك صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العامة في كثير من
الدخول وبصفة خاصة الدول النامية ، نحاول أن نوجزها فيما يلي :

١ — ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة مثل الخدمات التعليمية
والخدمات الصحية عن الحد الأدنى المقرر لها . وهذا الأخير يمكن تحديده
عن طريق المقارنة التي تجرى بين الخدمات التي تؤديها الحكومة في الدولة
والخدمات المماثلة التي تؤديها المنشآت الخاصة إما داخل الدولة أو خارجها
وتلك التي تؤديها الحكومات في الدول الأخرى ، مع ملاحظة الفرق
في مستويات الأداء ومستويات مرتبات العاملين .

٢ — سوء تنظيم الجهاز الحكومي ، ومن أهم مظاهره تداخل
اختصاصات الوحدات الإدارية ، واضطلاع أكثر من جهة واحدة بتأدية
نفس الخدمات أو خدمات متقاربة أو متكاملة ، الأمر الذي يترتب عليه
ارتفاع تكاليف تأدية هذه الخدمات دون داع أو مبرر . وقد دلت التجربة
على أن هذه الظاهرة تنشأ عادة نتيجة لعدم تحديد اختصاصات الوحدات
الإدارية تحديدا دقيقا أو إنشاء وحدات إدارية جديدة لا شيء سوى فتح
مجالات الترقى أمام كبار العاملين .

٣ — تحقيق مآرب خاصة لبعض ذوى السلطة والنفوذ ، وهناك أمثلة عديدة لهذا الوجه من أوجه الاسراف والتبذير منها سعى بعض هؤلاء الى الاستفادة من مراكزهم الوظيفية فى تمهيد الطرق التى تيسر حركتهم من وإلى ضياعهم ، أو إقامة مساكن واستراحات لهم ، أو توفير خدمات الرى والصرف لمزارعهم ... الخ .

٤ — عدم وجود تنسيق فى العمل بين الاجهزة الحكومية المختلفة كما هو الحال مثلا بالنسبة للأجهزة المسئولة عن المياه والكهرباء والتليفونات والصرف الصحى وتعبيد الطرق ... فكثيرا ما يحدث بعد الانتهاء من تعبيد طريق ما أن يأتى الجهاز المسئول عن المياه ليقوم بالحفر فى نفس الطريق لتجديد بعض المواسير ، ثم يتم تعبيد الطريق مرة أخرى ليأتى الجهاز المسئول عن الكهرباء ليبدأ عمليات الحفر ، وهكذا .

٥ — زيادة عدد العاملين فى الجهاز الحكومى عن القدر اللازم لأداء الاعمال Overstaffing . ويلاحظ أن الاثر الضار لهذه العمالة الزائدة لا يقتصر على زيادة حجم النفقات العامة دون أن يجنى الاقتصاد القومى أى نفع من ورائها ، بل تعتبر فى الوقت ذاته عائقا من معوقات انجاز العمل ومدعاة لضياع الوقت وضياع الشعور بالمسئولية وتفشى روح التكاسل بين العاملين . كما يلاحظ أن الاسراف والتبذير فى هذه الحالة لا يقتصر على أجور العمالة الزائدة ، انما يمتد ليشمل ما يلزم لشراء مستلزمات تشغيلهم من ايجاد الاماكن وتكاليف تأثيث المكاتب وغيرها من المصروفات العامة الجارية .

٦ — المبالغة في نفقات سفر الوفود للخارج ، حيث أن كثيرا ما يتقرر سفر وفود للخارج لمهام يمكن لممثلى الدولة بالخارج القيام بها ، وكذلك سفر الوفود السياسية التى لا يقتضى الامر سفرها ، أو اصطحاب أعداد كبيرة فى كل وفد وعدد ضخم من ممثلى الاعلام دون ما حاجة حقيقة اليهم .

٧ — المبالغة فى نفقات التمثيل الخارجى حيث يتم انشاء العديد من السفارات والقنصليات والمكاتب الثقافية والعسكرية والتجارية والعمالية والسياحية ، وما يستتبع ذلك من ايجارات الاماكن المتعددة التى تستخدمها ، ومرتبات العاملين فيها ، وما ينفق عليهم من مصروفات جديدة .

٨ — بالاضافة الى كل ما سبق فهناك العديد أيضا من أوجه الاسراف والتبذير التى نكتفى بذكر عناوينها فقط وأهمها : السيارات الحكومية الفاخرة وما تستدعيه من نفقات باهظة للتشغيل والصيانة علاوة على سوء استخدامها ، المبالغ الطائلة التى تنفق على مظاهر الحكم والاحتفالات العامة ، تراكم المخزون الحكومى ، الفرمات التى تدفعها الدولة نتيجة تأخير تفريغ البواخر بالموانى ، المهرجانات والاستعراضات وحفلات الاستقبال ، نفقات الاعلانات والعلاقات العامة ، البدء فى تنفيذ بعض المشروعات وعدم استكمالها لفترة طويلة ، الاسراف فى استخدام الادوات المكتبية ... الخ .

ولا شك أن ترشيد النفقات العامة يتطلب القضاء على جميع أوجه الاسراف والتبذير ، ويمكن أن يتحقق ذلك باتباع ما يلى :

١ — تخفيض تكاليف تأدية الخدمات العامة بحيث لا تتجاوز الحد الأدنى

المقرر لها وذلك بالبحث عن أسباب ارتفاع تكاليف تأدية هذه الخدمات ، واتخاذ الاجراءات اللازمة للقضاء عليها ورفع كفاءة الافراد في الادارة الحكومية . ويعتبر أسلوب موازنة الاداء^(١) Performance Budget من أفضل الأساليب التي تسمح بتحقيق هذا الهدف .

٢ — إعادة تنظيم الجهاز الحكومي طبقاً للأساليب الحديثة ، وتحديد اختصاصات الوحدات الادارية بدقة منعا للازدواج والتكرار وعدم انشاء وحدات ادارية جديدة ، الا اذا كانت هناك حاجة حقيقية لذلك .

٣ — عدم تضمن اعتمادات النفقات العامة اية بالغ تعود بالنفع على فرد بالذات او طائفة معينة مهما كان نفوذ هذا الفرد أو تلك الطائفة ، وعدم الخضوع لمطالب مجموعات الضغط Pressure Groups التي تهدف الى تحقيق مصالحها الخاصة دون النظر الى المصلحة العامة .

٤ — ايجاد تنسيق بين الاجهزة الحكومية المختلفة لتجنب الاسراف والتبذير المترتب على غياب هذا التنسيق .

٥ — تجنب العمالة الزائدة في الجهاز الحكومي وذلك باعداد خطة للتعليم وخطة للقوى العاملة والربط بين الخطتين وبحيث تكون متطلبات التنمية

(١) سنقوم بتوضيح موازنة الاداء بشيء من التفصيل فيما بعد . راجع الفصل السادس من الباب الثالث .

من القوة البشرية هي الموجهة لسياسة التعليم والتدريب وليس العكس .

٦ — وضع الضوابط لسفر الوفود الرسمية للخارج بما يضمن ترشيد الانفاق في هذا المجال .

٧ — خفض نفقات التمثيل الخارجى بشكل لا يؤدي الى حدوث أى آثار ضارة . وفي هذا الصدد يمكن الأخذ بنظام السفارات غير المقيمة بالنسبة للدول التي لا توجد من الصلات والروابط ما يقتضى وجود سفارات مقيمة قائمة بذاتها فيها بحيث يمكن أن يعهد الى السفارات الموجودة في أقرب الدول بتمثيل الدولة المعنية لديها ، وهذا النظام تأخذ به كثير من الدول .

٨ — اتباع السياسات واتخاذ الاجراءات ووضع الضوابط التي تسمح بالقضاء على أوجه الاسراف والتبذير الاخرى .

خامسا : فرض رقابة على النفقات العامة :

ومن المعروف أن النفقات العامة تنطوي على تصرف في مال يخرج عن الخزانة العامة ، وتكون سلطة التصرف في هذا المال لافراد لا يملكونه ، ومن ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة . ومن هنا تنشأ ضرورة فرض رقابة حازمة ودقيقة على الانفاق العام لمراعاة الاقتصاد في تصرفه وحسن استغلاله في احدى وجوه الاستغلال .

وهناك أنواع عديدة للرقابة على الانفاق العام : رقابة شكلية ورقابة موضوعية ، رقابة سابقة ورقابة لاحقة على الصرف ، رقابة داخلية

ورقابة خارجية (١) .

ولا شك أن اخضاع الاتفاق العام لهذه الانواع العديدة من الرقابة ، يساعد على ترشيد النفقات العامة وذلك عن طريق الحد من الاختلاسات ، واكتشاف ما يقع منها ، والتأكد من أن الاتفاق يتم طبقا للقوانين واللوائح والقواعد والتعليمات المالية ، وقياس المنفعة من الاتفاق العام . . . الخ .

(١) سنعود الى دراسة أنواع مراقبة تنفيذ الموازنة بشيء من التفصيل فيما بعد ، راجع الفصل السادس من الباب الثالث .

الباب الثاني

الايادات العامة

رأينا في الباب السابق أن الحكومة في العصر الحديث لا تكتفى بالقيام بالخدمات الأساسية كالدفاع والامن والقضاء ، وانما تتولى — الى جانب ذلك — القيام بخدمات اقتصادية واجتماعية عديدة . وتهدف الحكومة من ذلك الى اشباع الحاجات العامة — سواء كانت قابلة للتجزئة أو غير قابلة للتجزئة — الى جانب تهيئة الظروف الملائمة لتحقيق التقدم وزيادة الرفاهية لافراد المجتمع .

ولقيام الحكومة بهذه المهام ، عليها أن تدبر الاموال الكافية لتغطية نفقاتها العامة ، ومن هنا فان الامر يستدعى تحديدها لمصادر التمويل .

ونود أن نلفت النظر هنا الى أن الحكومة في تحديدها لمصادر التمويل ، لا يكون هدفها الوحيد مجرد تدبير الاموال اللازمة لتغطية نفقاتها العامة ، وانما ترمى أيضا الى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية على جانب كبير من الاهمية .

وهكذا نرى أن الايرادات العامة ليست مجرد وسيلة لتدبير الاموال ، ولكنها أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والمالية .

وتتضمن دراستنا للايرادات العامة ثلاثة فصول :

الفصل الاول : نبذة عن الايرادات العامة .

الفصل الثاني : الضرائب .

الفصل الثالث : القروض العامة .

الفصل الأول

نبذة عن الإيرادات العامة

أولا : الضرائب :

تعتبر الضرائب في العصر الحديث أهم مصادر الإيرادات العامة حيث تعتمد عليها الحكومة بصفة أساسية لمواجهة نفقاتها العامة^(١) .

وإذا رجعنا الى الناحية التاريخية ، فإننا نلاحظ أن الضريبة نشأت في بداية الامر لتمويل خزانة الحكومة بالاموال اللازمة لمواجهة نفقات الدفاع والمحافظة على الامن . ولذلك فان الضرائب لم تكن تحصل بصفة دورية ، وإنما كان يتم تحصيلها كلما تعرض المجتمع لخطر الغزو .

وإذا كانت خدمات الدفاع والمحافظة على الامن خدمات غير قابلة للتجزئة ، فان وظيفة الضرائب في المجتمعات الحديثة قد تطورت وأصبحت كذلك لتمويل بعض الخدمات العامة القابلة للتجزئة . فاذا كانت الحكومة ترغب في تشجيع الطلب على خدمات معينة ، فإنها لا تحمل المنتفعين بها عبء تكاليفها . ومن أمثلة هذه الخدمات تحصين المواطنين ضد بعض الامراض دون أجر ، وإنشاء المكتبات العامة دون مطالبة القراء بأجر مقابل الاطلاع أو استعارة الكتب . . . الخ .

(١) Luis Troabas, Finances Publiques, Dalloz, Paris, P. 197.

وهناك خدمات عامة قابلة للتجزئة ، قد ترى الحكومة بدافع المصلحة العامة مطالبة المنتفعين بها بثمن يقل عن تكاليف تأديتها . ومن الطبيعي أن تلجأ الحكومة في هذه الحالة أيضا الى الضرائب لسد الفرق بين الثمن والتكاليف .

ونظرا لان الضرائب هي — كما سبق أن ذكرنا — أهم مصادر الإيرادات العامة — فسنقوم بدراسة تفصيلية في الفصل الثانى من هذا الباب .

ثانيا : القروض العامة :

إذا كان تمويل النفقات الجارية يتم عن طريق حصيلة الضرائب وغيرها من صور الإيرادات العامة ، فقد تلجأ الحكومة الى القروض العامة لتمويل بعض نفقاتها وبصفة خاصة في حالات تمويل عمليات تكوين رأس المال (الاستثمار) أو مواجهة نفقات الحروب وتمويش الخسائر الناتجة عنها ، أو مواجهة عجز مؤقت في الإيرادات العامة للدولة .

ونظرا لان القروض العامة يعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة ، ولاسيما في الدول النامية ، فسوف نقوم بدراسة تفصيلية في الفصل الثالث من هذا الباب .

ثالثا : الثمن العام :

يعتبر الثمن العام مصدر هام من مصادر إيرادات الدولة . ويمكن تعريف الثمن العام : بأنه مبلغ يدفعه بعض الافراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التى تقدمها الحكومة . ومن أمثلة هذه الخدمات : مرافق السكك الحديدية . والكهرباء . والمياه . والبريد . والتلغراف والتليفون .

وفيما يلى بعض الملاحظات عن الثمن العام :

١ — ان الثمن العام يدفع اختياريا (حيث لا يدفعه لا من ينتفع بالخدمة العامة) أما الضرائب فتدفع اجبارا .

٢ — هناك تشابه كبير بين الخدمات العامة التى تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام ، وبين الخدمات المماثلة التى يؤديها القطاع الخاص .
ففى الحالتين . لا تؤدى الخدمات لجميع الافراد بل يقتصر على من يرغب فيها ويستطيع دفع ثمنها ، وهذا يعنى تشابه طرق التمويل فى الحالتين ، وكذلك ففى الحالتين نجد أن جهاز السوق يكون هو الاساس الذى يقوم عليه اختيار المنتفعين بهذه الخدمات .

أما الاختلاف الاساسى بين الخدمات العامة التى تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام ، وبين الخدمات المماثلة التى يؤديها القطاع الخاص ، فانه ينحصر فى أن الحكومة لا تهدف — فى اغلب الاحيان — الى تحقيق الربح بعكس الحال بالنسبة للقطاع الخاص .

رابعاً : الرسوم :

يمكن تعريف الرسوم بأنها مبالغ تحصلها الحكومة من بعض الافراد مقابل خدمات نوعية من نوع خاص تؤديها لهم أو مزايا تمنحها لهم .

وفىما يلى بعض الامثلة :

الرسوم القضائية ، الرسوم الجامعية ، رسم تسجيل الملكية العقارية ، رسوم استخراج شهادات الميلاد ، رسوم الصيد المفروضة على الصيادين ... الخ .

وفىما يلى بعض الملاحظات على الرسوم :

١ — ان رسوم الانتاج التى تفرض على بعض السلع المنتجة محليا ،

ورسوم الاستيراد التى تفرض على بعض السلع المستوردة ، لا تعتبر رسوما بمعنى الكلمة وانما هى ضرائب لان المنتجين والمستوردين يدفعونها دون الحصول على خدمات من الحكومة .

٢ — المبالغ التى تحصلها الحكومة من الافراد مقابل منحهم رخص السيارات او رخص أجهزة التليفزيون لا تعتبر رسوما لان الحكومة تشترط الحصول على هذه التراخيص لامكان تحصيل ضرائب من الافراد وليس لاسباب تتصل بالمصلحة العامة ، ونحن نفضل اعتبار هذه المبالغ ائمانا عامة لان من يدفعونها ينتفعون بخدمات تؤديها لهم الحكومة .

٣ — يختلف الرسم عن الضريبة من حيث ان الضريبة تدفع دون مقابل مباشر ، على حين ان الرسم يقابله خدمة معينة تؤديها الحكومة .

٤ — يختلف الرسم عن الثمن العام من حيث ان طبيعة الخدمات التى تؤديها الحكومة مقابل كل منهما تختلف تمام الاختلاف . فبالنسبة للثمن العام ، تؤدى الخدمات دون اى قيود لجميع الافراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها . اما الرسم فهو مقابل خدمات من نوع خاص كما يتضح من الامثلة التالية :

(ا) خدمات تستوجب ان تعززها سلطة الحكومة كالأحكام القضائية .

(ب) خدمات تستوجب توافر شروط معينة كالنعليم .

(ج) خدمات تستوجب تقييد حرية الافراد فى مزاولة بعض الانشطة كالاتجار فى الخمر .

خامسا : اموال الدمين :

يقصد بأموال الدومين الاموال العقارية والمنقولة التى تملكها الدولة سواء ملكية عامة أو ملكية خاصة والمقصود بالدومين العام : هو الاموال التى تملكها الدولة ، والتى تخضع لأحكام القانون العام ، وتخصص النفع العام ، ومن أمثلة ذلك الموانى والكبارى والانهار والترع والطرق والشوارع والحدائق العامة . والقاعدة العامة بالنسبة للدومين العام هى مجانية الانتفاع به . وعلى الرغم من ذلك ، ففى جميع الحالات قد تفرض رسوم رمزية على الانتفاع بهذه الاموال مثل رسوم زيارة الحدائق العامة ، أو رسوم اجتياز بعض الكبارى ، وفى هذه الحالات يكون الهدف من هذه الرسوم هو تنظيم استعمال الافراد لهذه الاموال وليس بغرض الحصول على ايراد . وقد يحدث فى حالات قليلة أن يتضمن الرسوم المفروض المقابل لاسترداد المصروفات الرأسمالية التى أنفقت على الاصل أو مواجهة مصروفات ادارته وصيانتها . وهكذا يمكن القول بصفة عامة أن الدومين ليس مصدرا من مصادر ايرادات الدولة . أما الدومين الخاص . فيقصد به الاموال التى تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضعها لأحكام القانون الخاص . وعلى عكس الدومين العام ، فان الدومين الخاص يعتبر مصدرا من مصادر الايرادات .

وينقسم الدومين الخاص الى ثلاثة أقسام :

١ — **الدومين العقارى** : وهو يتضمن ما تملكه الدولة من الاراضى الزراعية وأراضى البناء والعقارات المبنية والجزر وطرح الانهار والصحارى والمناجم والمحاجر والاراضى البور والبرك والمستنقعات والغابات والايرادات التى تحصل عليها الدولة من الدومين العقارى تكون نتيجة للاستغلال

أو الإيجار أو البيع (١) .

٢ — **الدومين المالى** : وهو يتمثل فيما تملكه الدولة من أسهم وسندات الشركات . ويتكون الإيراد هنا فيما تدره الأسهم من أرباح ، وفيما تدره السندات من فوائد . وقد ازدادت أهمية الدومين فى العصر الحديث حيث تستطيع الدولة عن طريق السيطرة على بعض هذه المشروعات ذات النفع العام (٢) .

٣ — **الدومين الصناعى والتجارى** : وهو يتمثل فيما تملكه الدولة من منشآت صناعية وتجارية . ويتكون الإيراد هنا فيما تحققه هذه المشروعات من فائض ، وتصدر الإشارة هنا الى الملاحظات التالية :

(١) لم يظهر الدومين الصناعى والتجارى الا فى أواخر القرن التاسع عشر حيث ظهرت بوضوح مساوئ وعيوب المذهب الحر . وقد زادت أهمية الدومين الصناعى والتجارى خلال القرن العشرين ولاسيما فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وذلك على اثر الأخذ بسياسة التأميم .

(ب) بعض مشروعات الدومين الصناعى والتجارى لا تحقق أى فائض بل أن بعضها قد يحقق خسائر ، وعلى الرغم من ذلك فإنها تعتبر مشروعات ناجحة لأنها قد تتيج سلعا ضرورية تعتمد الدولة الى بيعها بثمن تكلفتها أو أقل من ذلك . ففى هذه الحالة تعتبر الخسارة دعما غير مباشر من جانب الدولة .

(١) يرى بعض الاقتصاديين أن الإيرادات الناتجة عن بيع الدومين العقارى لا تعتبر إيرادات عادية لأنها تؤدي الى نقص رأس المال القومى كما أنها لا تتصف بالدورية . ولذلك فمن الأفضل استخدامهما فى أعمال أنشائية أو استهلاك الدين العام .

(٢) دكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الثانى « الإيرادات العامة » ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٢٤ .

(ج) قد تكون بعض مشروعات الدومين الصناعى والتجارى فى حالة احتكار ، ويحدث ذلك اذا منعت الدولة القطاع الخاص من مزاوله أنشطة معينة .

سادسا : مصادر أخرى للإيرادات العامة :

هناك مصادر أخرى للإيرادات العامة نرى أن المجال لا يتسع هنا لدراستها بالتفصيل الملأئم ، ولذلك نكتفى بمجرد ذكرها وهى : الاصدار النقدى (التضخم) الاعانات الاجنبية ، والاتاوات .

الفصل الثاني

الضرائب

تعتبر الضرائب المصدر الاساسى للايرادات العامة للدولة . ولذلك فسوف نقوم بدراستها بشئ من التفصيل فى المباحث التالية :

- المبحث الاول : تطور تعريف وطبيعة الضريبة .
- المبحث الثانى : اسس النظام الضريبي الحديث .
- المبحث الثالث : توزيع الابعاء الضريبية .
- المبحث الرابع : مصادر الضريبة .
- المبحث الخامس : تقسيمات الضرائب .
- المبحث السادس : نقل الضريبة واستقرارها .
- المبحث السابع : الآثار الاقتصادية للضرائب .
- المبحث الثامن : الضغط الضريبي والطاقة الضريبية .
- المبحث التاسع : الضريبة السلبية .

المبحث الاول

تطور تعريف وطبيعة الضريبة

ان المتتبع لتاريخ الضرائب يلحظ التطورات العديدة التي مرت بها والتعديلات المختلفة التي ادخلت عليها نتيجة لاختلاف فكرتها ومبرراتها .

ففى بداية الامر عندما نشأت الضرائب كانت تعتبر منحة او مساعدة يقدمها افراد المجتمع للملك او الحاكم حتى يستطيع ان يقوم ببعض المشروعات ذات المنفعة العامة او يواجه خطر حرب تتعرض لها البلاد .
واهم الصفات التي كانت تتسم بها الضرائب خلال تلك الفترة هى عدم الدوام وعدم الالتزام أى ان الافراد كانوا يقدمونها بمحض ارادتهم .

تطورت بعد ذلك فكرة الضريبة واصبحت تعتبر نوعا من المشاركة فى النفقات العامة ، فطالما أن كل فرد فى المجتمع يتمتع بكثير من الحقوق ، يجب عليه اذن أن يساهم فى النفقات العامة لهذا المجتمع . ولكن على الرغم من هذا التطور فى فكرة الضريبة الا أنها ظلت تتسم بعدم الالتزام ، فهى لا تعدو أن تكون موردا من الموارد الاستثنائية لا يلجأ اليها الحكام الا فى حالات خاصة ، أما فى الظروف العادية فيعتمدون على القلة التى يدرها عليهم الدومين .

وفى منتصف القرن السابع عشر حيث تكون عدد كبير من الدول الاوربية، شهدت فكرة الضريبة تطورا هاما حيث أصبحت تتسم بصفة الالتزام .
ففى خلال القرن الثامن عشر أصبحت الضريبة موردا عاديا تحصل منه

الدولة على ما تحتاج اليه من إيرادات للقيام بوظائفها الأساسية وهي الدفاع ضد الاعتداء الخارجى والمحافظة على الأمن فى الداخل والقضاء عليه . وأصبح الافراد ملزمين بحكم القانون بدفع الضريبة كما تحدد السلطات العامة .

وأخذت أهمية الضرائب تزداد على مر السنين الى أن أصبحت المورد الرئيسى الذى تعتمد عليه الدولة فى الحصول على ما يلزمها من إيرادات لتغطية نفقاتها المتزايدة ، ثم أصبحت الضرائب بعد ذلك وسيلة فعالة فى يد الدولة تستخدمها لتحقيق أهداف اقتصادية .

وقد اختلف الاقتصاديون على مر التاريخ فى تعريف الضريبة تبعاً لنظرة كل منهم اليها . فبينما ينظر اليها البعض من حيث طبيعتها الاقتصادية أو القانونية ، يحاول البعض الآخر تعريفها عن طريق الأهداف التى يمكن أن تحققها .

وفىما يلى نستعرض باختصار أهم الاتجاهات فى تعريف وطبيعة الضريبة :

أولاً : نظرية المنفعة Utility

يرى أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم برودون^(١) Proudhon أن الضريبة مبلغ من المال يدفعها الفرد مقابل منفعة يحصل عليها من الدولة ، ويقول لوروا بوليو^(٢) Leroy Besulieu وهو من أنصار هذه النظرية أن « الضريبة هى ثمن الخدمات التى تؤديها الدولة » .

(١) Production : Théosis de L'im poit :

(٢) Loroy — Beanltes : Traité de Science des Finances.

والواقع أن هذه النظرية لا تتفق وطبيعة الضريبة للأسباب الآتية :

١ — أن الأخذ بهذه النظرية يؤدي الى تحميل الفقراء بعبء ضريبي أثقل من العبء الذى يتحمله الاغنياء لان الفقراء يستفيدون من معظم الخدمات العامة أكثر مما يستفيد الاغنياء .

٢ — أن الأخذ بهذه النظرية يؤدي الى عدم التفرقة بين الضريبة والرسوم ، فمن المتفق عليه أن الرسوم تؤدي مقابل منفعة معينة .

٣ — أن تطبيق هذه النظرية يقتضى تحديد المنفعة التى تعود على كل فرد من الخدمات العامة تحديدا دقيقا ، وهذا غير ممكن عمليا .

٤ — قد يدفع الافراد الضرائب فى وقت لا يحصلون فيه على أى مقابل فى صورة خدمات عامة ، كما أن السلطات العامة تحصل الضرائب بصرف النظر عن المنفعة التى تعود على كل فرد على حدة .

وهكذا نرى أن نظرية المنفعة قد فشلت فى تبرير الضريبة وتحديد طبيعتها .

ثانيا : نظرية التأمين Insurance

يرى انصار هذه النظرية أمثال منتسكيو Montesquien وميرابر Mirabeau وهوبز Hobbes ولوك locke أن الضريبة تشبه قسط التأمين الذى يدفع الممول سنويا ليؤمن حياته وأمواله ضد الاخطار . وبعبارة أخرى يدفع الافراد الضرائب لضمان سلامة رأسمالهم وحمايتهم من الاضرار والعدوان .

والواقع أن هذه النظرية لا تخلو من النقد :

١ — أن القول بأن الضريبة تشبه قسط التأمين لا يتفق مع الواقع لأن مهام الدولة لا تقتصر على حفظ الأمن ودرء الاعتداء الخارجى فحسب ، وإنما تقوم الدولة كذلك بتأدية خدمات أخرى كالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية . وفى العصر الحديث تقوم الدولة بإنشاء كثير من المشروعات الاقتصادية ، وكل هذه النفقات تغطيها الدولة من حصيلة الضرائب .

٢ — أن فكرة التأمين تركز على تعويض المؤمن عن الضرر الذى تحقيق به ، ومن المعروف أن الدولة تعاقب القاتل أو السارق ولكنها لا تدفع تعويضا للضحايا أو أسرهم عما يحق بهم من أضرار .

لهذا يمكن القول أن نظرية التأمين قد فشلت هى الأخرى فى تحديد طبيعة الضريبة .

ثالثا : نظرية تغطية النفقات العامة :

يرى أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم أنطونيو دى فيتى دى ماركو^(١) . Antonio De Maroc ، وستورم^(٢) Stourm أن الضريبة تمثل جزءا من دخل الأفراد تحصل عليه الدولة حتى يمكنها توفير الموارد اللازمة لتغطية النفقات العامة . فكما أن كل فرد يتحمل الأعباء المالية فى سبيل الحصول على دخله ، يجب عليه — بوصفه منتجا من منتجى الاقتصاد القومى — أن يتحمل نصيبا من النفقات العامة .

(١) Antenio de Viti de Marco : First Principles of Public Finance.

(٢) Stourm : Systèmes Généraux d'impôts.

ويؤخذ على هذه النظرية أنها تشبه الوطن بمصنع لانتاج السلع ، وهذا لا يتفق والواقع لان الدولة تنفق جزءا من حصيلة إيرادات الضرائب لاداء بعض الخدمات العامة التى لا تمت للانتاج بصفة كالخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية .

رابعا : نظرية المقدرة على الدفع Capicity to Pay

يرى أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم كوزير Cauwes (١) أنه لا يجب أن ينظر الى الضرائب من حيث المنفعة التى تعود على الافراد . ففى رأيهم ان الضريبة فريضة يجب أن يؤديها كل فرد باعتبارها عضوا فى المجتمع دون النظر الى المنفعة التى تعود اليه من الخدمات العامة التى تؤديها الدولة ، وبعبارة أخرى يرى أنصار هذه النظرية ان الضريبة تركز على فكرة التضامن الاجتماعي Solidarité Nationale ويجب على كل فرد تأديتها تبعاً لمقدرته على الدفع أى مقدرته على الاسهام فى النفقات العامة للمجتمع .

ولا شك أن هذه النظرية أقرب الى الواقع من غيرها من النظريات . ولكنها على الرغم من ذلك لم تسلم من النقد ، فمن جهة نجد أن الدول لم تأخذ دائما بهذا المبدأ ، ومن جهة أخرى تدل التجربة على أنه يصعب عمليا معرفة المقدرة الحقيقية لكل ممول على الدفع .

وقبل أن ننتهى الى وضع تعريف دقيق وكامل للضريبة ، ينبغى علينا أن نبحث أهداف الضريبة .

(١) Canwas : Trsité d'economie Politique, P. 267,

كان الهدف الوحيد للضريبة منذ نشأتها وخلال فترة طويلة من الزمن هو الحصول على الاموال اللازمة لتمويل الخدمات العامة التي تؤديها الدولة. ولذلك عرفت الضريبة بأنها محايدة Neutral وعرف هذا المذهب باسم مذهب الحياد الضريبي Fiscal Neutralitiy ويرى انصار هذا المذهب أن جهاز الثمن كفيل بالوصول بالانتاج والتوزيع الى الحد الامثل أما الضريبة فلا يجب أن تكون عاملا معرقلا لهذا النظام الطبيعي .

والواقع أن مذهب الحياد الضريبي لم يتغير الا عندما بدأ يسود العالم مذهب التوجيه الاقتصادي على اثر الازمة الاقتصادية الكبرى خلال فترة الثلاثينات ، وبخاصة بعد أن نشر كينز Keynes « النظرية العامة للتوظيف والفائدة والنقود » . لقد أدى ذلك الى ظهور مذهب التدخل الضريبي Fiscal Intervontionism ، الذي يرى أن الضريبة لا يجب أن تكون أداة لجمع المال فحسب ، وانما يمكن ويجب أن تكون كذلك أداة طبيعية في يد الدولة تستخدمها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية مثل تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي ، الحد من استهلاك السلع الضارة ، تحقيق التوازن بين الانتاج والاستهلاك ، تشجيع اقامة المشروعات في المناطق النائية والبعيدة ، زيادة الادخار . . . الخ .

ولما كانت هذه الاهداف على جانب كبير من الاهمية ، فان مذهب الحياد الضريبي الذي ساد العالم زمنا طويلا لم يعد صالحا ولاسيما بعد ازدياد مهام الدولة وكذلك انتشار المبادئ الاشتراكية حيث أصبحت جميع الدول تؤمن وتتبع مذهب الدخل الضريبي .

والآن بعد أن استعرضنا تطور طبيعة الضريبة والاهداف التي يمكن أن تحققها ، نستطيع أن نضع لها التعريف الآتى :

« الضريبة مساهمة نقدية إجبارية من الافراد فى أعباء الخدمات العامة ، تبعاً لمقدرتهم على الدفع ، ودون النظر الى المنافع التى تعود عليهم من هذه الخدمات ، وتستخدم حصيلتها فى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وغيرها » .

ونستطيع ان نستخلص من هذا التعريف العناصر الاساسية التى تتركز عليها الضريبة وهى :

١ — دفع الضريبة نقدا :

تتميز الضريبة فى العصر الحديث أنها تدفع نقدا وليس عينا وذلك فى معظم الدول وفى معظم الاحوال . وتدلنا دراسة تاريخ الضرائب على انها كانت تدفع فى العهود الماضية فى شكل عيني كتسليم جزء من المحصول الزراعى الى السلطات العامة او القيام بأعمال السخرة او غيرها . ويلاحظ ان الضريبة العينية لها مساوئ كثيرة منها أنها غير عادلة ، فإذا كان المول مثلا ملزما بتسليم جزء من محصوله الزراعى الى السلطات العامة فهذا يعنى أن الضريبة تفرض على الانتاج الاجمالى وليس على الدخل الصافى . ومنها كذلك أنها تحمل خزانة الدولة كثيرا من التكاليف لتخزينها فى الشئون احيان بيعها وتحصيل أثمانها . لذلك فباستثناء بعض الحالات النادرة وباستثناء بعض الدول المتخلفة ، تستطيع القول بأن الضريبة العينية قد اختفت وأصبحت الضريبة — كقاعدة عامة — تدفع نقدا .

٢ — عنصر الالتزام :

فقد سبق أن ذكرنا أن الضرائب كانت في بداية الامر اختيارية بمعنى أن الممول يدفعها بمحض ارادته . أما في العصر الحديث فقد أصبحت الضريبة تتميز بمحض الالتزام والاجبار أى أنها أصبحت فريضة الزامية Imposition تتكفل السلطات العامة بتحديد أسعارها والعناصر الخاضعة لها دون أن يكون للمول دخل في ذلك . ويلاحظ أن عنصر الالتزام يميز الضرائب عن القروض التى تكون اختيارية .

٣ — عمومية الضريبة :

ويتصد بذلك أن جميع الافراد ملزمون بدفع الضريبة دون تفاوت أو تمييز بينهم كما كان الحال مثلا في عصر الاقطاع الذى كان يتميز باعفاء الامراء والنبلاء والأشراف ورجال الدين ورجال الكنيسة من دفع الضريبة .

٤ — تغطية النفقات العامة :

تقوم الدولة بتحصيل الضرائب لتحصل على الايرادات اللازمة لتغطية نفقاتها العامة . ولكن — كما سبق أن ذكرنا — لم يعد هدف الضريبة تغطية النفقات العامة فحسب . وإنما أصبحت الضرائب كذلك أداة طيعة في يد الدولة نستخدمها لتحقيق اغراض اقتصادية واجتماعية (١) .

(1) L., impet est une Contribution exigée des citoyens en vue de couvrir les charges des pouvoirs publics et concus dans le cadre d'une politique économique et social déterminé : Baudhuin : Les theories modernes en matière de Finances publiques, P. 155.

٥ - عدم وجود مقابل :

وهذا ما يميز الاتجاه الضريبي الحديث ، فقد سبق أن رأينا أن الاقتصاديين ظلوا ردحا طويلا من الزمن يربطون بين فكرة دفع الضريبة وفكرة حصول الممول على منفعة شخصية . أما الضريبة في العصر الحديث فهي تقوم على أساس مبدأ سيادة الدولة وحققها في فرض الضرائب دون النظر الى المنفعة التي تعود على كل فرد على حدة .

المبحث الثاني

اسس النظام الضريبي الحديث

حاول علماء الاقتصاد منذ زمن بعيد وضع شروط معينة يجب توافرها في النظام الضريبي حتى يكون ملائما للخزانة من جهة ، وللمول من جهة أخرى . ويعتبر آدم سميث AdamSmith . أول من حاول عام ١٧٧٦ وضع القواعد والمبادئ التي يجب أن يقوم عليها النظام الضريبي وذلك في مؤلفه المشهور « ثروة الأمم Wealth of Nations » . ففي رأيه أن النظام الضريبي السليم يجب أن يركز على القواعد الأربع الآتية :

١ - قاعدة المساواة Equality of Sacrifice

ومعناها أن يسهم كل فرد في النفقات العامة تبعا لمقدرته على النفع التي تقاس بمقدار دخله . فكان المقصود من هذه القاعدة هو المساواة في العبء لتحقيق العدالة .

٢ - قاعدة التحديد Certainty :

ويقصد بذلك أن تكون الضريبة التي تفرض على أي فرد معينة ومحددة حتى يعرف الممول المبلغ المستحق عليه بالضبط وكذلك ميعاد استحقاقه .

٣ - قاعدة الملاءمة Convenience :

يقصد بذلك أن تكون الضريبة ملائمة للمول من حيث الوقت وطريقة دفعها ، فإذا كان نشاط المول موسميا ، يجب مراعاة أن يكون دفع

الضريبة بعد فترة النشاط الموسمي وتحقيق الارباح ، وكذلك تقتضى هذه القاعدة بالآلا تلجأ السلطات العامة الى التعسف أو التحكم عند تقرير الضريبة أو تحصيلها .

٤ — قاعدة الاقتصاد : Economy

ويقصد بهذه القاعدة انخفاض تكاليف التحصيل الى أدنى حد ممكن حتى يكون الفرق بين ما يخرج من جيوب الممولين وبين ما يدخل الخزانة العامة أقل ما يمكن ، لانه لا خير في ضريبة يستنفد تحصيلها الجزء الأكبر من حصيلتها .

هذه هى القواعد الأربع التى وضعها آدم سميث فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر . والواقع أن هذه القواعد تعكس الفكر والآراء التى كانت سائدة فى تلك الحقبة من التاريخ فيما يتعلق بالضرائب . وإذا كانت هذه القواعد تعتبر صالحة حتى يومنا هذا ، فإنها أصبحت ناقصة بمعنى أنها لا تكفى وحدها لضمان قيام نظام ضريبي حديث ، فمنذ أن وضع آدم سميث هذه القواعد حدثت تطورات كثيرة أهمها تزايد النفقات العامة للدولة نتيجة لزيادة تدخلها فى الحياة الاقتصادية . ومنها كذلك تطور فكرة العدالة الضريبة . هذا بالإضافة الى أن الضرائب لم تعد « محايدة » تهدف الى تحصيل الاموال اللازمة لتغطية النفقات العامة فحسب ، وإنما أصبحت كذلك — كما سبق أن ذكرنا — أداة هامة فى يد الدولة تستخدمها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

وفىما يلى القواعد الأساسية التى يجب أن يركز عليها النظام الضريبي حتى تضمن ملائمة الضريبة للخزانة وللممول على حد سواء .

أولاً : وفرة الحصيلة : Abundance

لا شك أن هذه أهم قاعدة من القواعد التى يجب أن تلزمها

النظم المالية . فالهدف الاول من فرض الضريبة بل ومن وضع النظام الضريبي برمته هو حصول الدولة على الإيرادات الكافية لتغطية النفقات العامة المتزايدة ، فالضرائب فى العصر الحديث هى المصدر الرئيسى لتمويل موازنة الدولة . وتتأثر حصيللة الضريبة بعدة عوامل ، أهمها :

(١) نطاق وعاء الضريبة :

فكلما كان وعاء الضريبة واسع النطاق كلما كانت حصيلتها أكثر وفرة وأكثر غزارة . فبالنسبة لضريبة الدخل تكون حصيلتها أكثر وفرة اذا فرضت على اجمالى الدخل وليس على الصافى . وبالنسبة للضرائب على السلع شائعة الاستعمال تكون حصيلتها وفيرة ، بعكس الحال بالنسبة للضرائب على سلع الترف حيث تقل حصيلتها مهما ارتفع سعر الضريبة نظرا لضيق وعائها . أما الضريبة العامة على المبيعات والضريبة على رأس المال فتأتى عادة بحصيلة وفيرة نظرا لاتساع وعائها .

ويلاحظ أن الإعفاءات التى ترد على احدى الضرائب تحد من نطاق وعائها بقدر النصاب المعنى مما يؤدي الى تخفيض حصيللة الضريبة .

(ب) سعر الضريبة :

قد يبدو لأول وهلة أن رفع سعر الضريبة يؤدي الى زيادة حصيلتها . والواقع أن هذه الفكرة خاطئة حيث يحدث فى كثير من الأحيان أن يؤدي رفع سعر الضريبة الى نقص حصيلتها .

فبالنسبة للضريبة على الدخل قد يؤدي رفع سعرها الى تثبيط همة الافراد على العمل والانتاج مما يؤدي الى نقص دخولهم أى تضيق وعاء الضريبة ، ومن ثم نقص حصيلتها وليس زيادتها .

وكذلك الحال بالنسبة للضرائب التى تفرض على السلع المنتجة محليا ،
اذ يجب على المشرع أن يقوم بدراسة مرونة الطلب عند فرض أو رفع
سعر الضريبة على سلعة ما ، لانه اذا كان الطلب على هذه السلعة
كثير المرونة ، فان رفع سعر الضريبة سيؤدى حتما الى نقص حصيلتها
كما يبدو من المثال التالى :

نفرض أن ثمن بيع الوحدة من سلعة ما هو ٢٤ قرشاً وأن الكمية
المطلوبة عند هذا الثمن هي ٣٦.٠٠٠ وحدة . فإذا كان هذا الثمن يتضمن
٤ قروش رسم انتاج عن الوحدة ، فهذا يعنى أن حصيلة الضريبة
تساوى ١٤٤٠ جنيهاً ($\frac{36.000 \times 4}{100}$) فإذا قررت الحكومة زيادة

الانتاج عن الوحدة الى ١٠ قروش ، يصبح ثمن بيع الوحدة ٣٠ قرشاً .
وإذا كان الطلب على هذه السلعة كثير المرونة ، فانه سينكمش حتما بنسبة
أكبر من نسبة زيادة الثمن وليصبح مثلا ١٤.٠٠٠ وحدة وهذا يعنى أن
حصيلة الضريبة ستصبح ١٤٠٠ جنيهاً ($\frac{14.000 \times 10}{100}$) أى أن زيادة

سعر الضريبة أدى الى تخفيض حصيلتها . نخلص من ذلك الى أن العبرة
ليست فى زيادة سعر الضريبة وانما فى زيادة حصيلتها ، كذلك الامر عند
فرض الضريبة على احدى سلعتين متنافستين فى الطلب ، فان ذلك يؤدى
الى رفع سعرها ، ومن ثم تحول الطلب عنها الى السلعة الاخرى المعفاة
من الضريبة .

وأخيرا يجب ملاحظة أن المغالاة فى رفع سعر الضريبة يغرى التهرب
منها أو تجنب الوقوع تحت طائلتها .

ويجب على المسؤولين عن السياسة المالية ألا يتمسكوا دائما بوفرة

الحصيلة كهدف من أهداف الضريبة دون ما مراعاة للأهداف الأخرى .
ففى بعض الأحيان يكون هناك تعارض بين هذا الهدف وبين هدف رئيسى
آخر هو عدالة الضريبة ، فعلى سبيل المثال نجد أن حصيلة الضريبة
على السلع الضرورية تكون أكثر غزارة من حصيلة الضريبة على السلع
الكمالية ، ولكن مثل هذا النظام يتنافى ومبادئ العدالة للضريبة ، ولذلك
يتفق الاقتصاديون على أنه ليس من الضرورى أن يتوافر عنصر « وفرة
الحصيلة » فى كل ضريبة على حدة وإنما يكفى أن يتوافر هذا العنصر
فى النظام الضريبى فى مجمله .

ثانيا : العدالة (١) Justice

تدل الدراسة التاريخية على أن فكرة العدالة الضريبية قد مرت
بثلاث مراحل :

(١) المرحلة الاولى : عدم التمييز بين الطبقات :

فحتى قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، كان النظام الضريبى
فى جميع الدول الاوربية يقوم على أساس التمييز بين الطبقات حيث كان
أفراد طبقة الشعب وحدهم يتحملون عبء الضرائب، أما طبقة الأسياد والنبلاء
ورجال الدين فلا يدفعون شيئا . انتهى هذا النظام بقيام الثورة الفرنسية
التي نادى بمبدأ المساواة فى تحمل الأعباء الضريبية . فكان العدالة
الضريبية خلال تلك الحقبة من التاريخ كانت تعنى اسهام جميع أفراد الشعب
دون تمييز فى دفع الضرائب .

(١) راجع مؤلف الدكتور منيس أسعد عبد الملك : موارد الدولة فى العصر
الحديث ص ٣٦ ، ٣٧ .

(ب) المرحلة الثانية : الضريبة النسبية :

لاحظ الاقتصاديون من خلال القرن التاسع عشر أن اسهام جميع أفراد الشعب في تحمل عبء الضرائب لا يكفى لضمان تحقيق الضريبة نظرا لحصول بعض الافراد على دخول منخفضة وحصول البعض الآخر على دخول مرتفعة ، هذا التفاوت في الدخل يقتضى تفاوتاً في مقدار الضريبة الذى يتحمله كل فرد فكأن مفهوم العدالة الضريبية خلال القرن التاسع عشر كان يتمثل في تناسب مقدار الضريبة الذى يتحمله كل فرد في المجتمع مع مقدار دخله ، ومن هنا ظهرت فكرة « الضريبة النسبية » .

(ج) المرحلة الثالثة : الضريبة التصاعدية :

ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر طريقة جديدة في التحليل الاقتصادى عرف باسم « نظرية التحليل الحدى » Theory of Marginal Analysis وقد حاول بعض الاقتصاديين تطبيق هذه الطريقة في التحليل على الضرائب النسبية ، فتبين أنها لا تحقق العدالة بين الافراد لانها تفرض بسعر موحد يدفعه أصحاب الدخل المنخفضة وأصحاب الدخل المرتفعة على حد سواء مما يؤدي الى زيادة التضحية التى يتحملها أصحاب الدخل المنخفضة عن تلك التى يتحملها أصحاب الدخل المرتفعة .

فعلى سبيل المثال ، اذا كان لدينا مولان مثل أ و ب ودخل كل منهما السنوى على التوالى هو ٢٠٠٠ جنيه و ٤٠٠٠ جنيه . فاذا كان سعر الضريبة ١٥ ٪ فان أ يدفع ٣٠٠ جنيه و ب يدفع ٦٠٠ جنيه ، واضح من هذا المثال أن التضحية التى يتحملها أ أكبر من التضحية التى يتحملها ب ويرجع ذلك الى أن دفع المبلغ ٣٠٠ من دخله الضعيف نسبياً سيحرمه من اشباع بعض الحاجات الاساسية ، أما دفع ب لمبلغ ٦٠٠ جنيه من دخله فلن يحرمه من اشباع الحاجات الاساسية .

هذا بالإضافة الى أن المنفعة التي تعود على الفرد من الوحدات الأخيرة للدخل الكبير أقل بكثير منها في حالة الدخل الضعيف . وباختصار فإن مفهوم العدالة الضريبية منذ نهاية القرن التاسع عشر أصبح يتمثل في الضرائب التصاعدية (١) .

ثالثاً : الثبات Stability

يقصد بذلك أن تكون حصة الضرائب ثابتة الى حد ما . وثبات حصة الضرائب عنصر أساسي في كل نظام ضريبي ضروريته في اعداد تقديرات الميزانية والاعتماد عليه في ضبط التقدير .

ومن المعروف أن اقتصاديات الدول غير الاشتراكية تمر بفترات من الرواج والكساد . ويختلف أثر هذه الفترات على حصة الضرائب باختلاف أنواعها . فبينما نجد أن حصة الضرائب المباشرة ولاسيما الضرائب العقارية التي تربط عادة لفترة طويلة من الزمن تمتاز بثبات نسبي ، نجد أن حصة الضرائب غير المباشرة ولاسيما الضرائب على الانتاج والضرائب على المبيعات تتعرض حصيلتها للتقلبات حيث تزيد في فترة الرواج وتقل في فترة الكساد على الرغم من ثبات أسعارها وذلك نتيجة لنقص حجم الانفاق في فترة الكساد وزيادته في فترة الرواج .

لذلك يرى عدد كبير من الاقتصاديين ضرورة اعتماد الدولة على الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة حتى تضمن تحقيق ثبات نسبي

(١) سنعود الى موضوع الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية في فصل تال .

في حصيللة الضرائب ، ومن ثم تتمكن من مواجهة نفقاتها العامة المتزايدة .

رابعاً : المرونة Elasticity

يقصد بذلك أن تكون حصيللة بعض الضرائب مرنة أى قابلة لزيادة والنقص بسهولة عن طريق تغير سعرها . حقا ان النفقات العامة لكل دولة تتجه من عام لآخر نحو الزيادة نتيجة لزيادة عدد السكان واتساع نظام المعاملات ولكن نجد أنه في نفس الوقت تتزايد بعض إيرادات الدولة ولاسيما الإيرادات الناتجة من الرسوم على الواردات والانتاج بما يحثى لتغطية الزيادة في النفقات العامة .

ولكن على الرغم من ذلك فان بعض الضرائب يجب أن تتصف بالمرونة ، وتبدو أهمية ذلك في الحالات التالية :

(أ) تواجه الحكومات أحيانا نفقات طارئة غير منتظرة وتكون حينئذ مضطرة للحصول على أموال اضافية لتمويل هذه النفقات المفاجئة .

(ب) أصبحت الضريبة في العصر الحديث ركنا أساسيا من أركان السياسة المالية تستخدمها الحكومة لتحقيق أغراض اقتصادية . فالضرائب يجب أن يقل عبؤها في فترات الكساد ويزيد في فترات الازدهار وبذلك يمكن تحقيق الاستقرار النسبي للاقتصاد القومي .

(ج) ان الحكومات في العصر الحالى لا تراعى فقط الحاجات الحالية للمجتمع ، بل ترسم سياساتها في ضوء الحاجات المستقبلية ، فلا بد اذن من ايجاد منافذ تتصف بالمرونة اذا ما دعت الحاجة الى توسع سريع وقد يكون مفاجئا .

خامساً : وضوح التشريع الضريبي Clarity

يقصد بذلك أن تكون نصوص قوانين الضرائب وكذلك ما تصدره السلطات المالية من مذكرات تفسيرية أو كتب دورية أو قرارات إدارية واضحة جليا

بحيث يفهمه كل فرد دون عناء . ان مسألة الصياغة في مجال الضرائب بالذات تعتبر من أهم المسائل التي يجب أن يوليها المشرع والسلطات المالية عناية فائقة ، لانه اذا كانت نصوص القانون تحتمل تأويلين فان الممول سيختار ولا شك التأويل الاجدى له مما يؤثر في حصيله الضريبة .

واذا نازعت السلطة المالية فقد يلجأ الى القضاء وقد يقبل تأويلها على مضمون فيه وفي كلتا الحالتين سيترك الخلاف أثرا مريرا في نفس الممول .

اذا كانت الضريبة بطبيعتها ذات وعاء متشعب — كالضريبة على الدخل — مما قد يؤدي الى تعقيد في نصوص القانون ، يمكن في هذه الحالة تبسيطه باستعمال أنماط مختلفة في الطباعة ، والتنسيق بين العناوين ، والتدرج في أسمائها وأحجامها ، الى غير ذلك من الوسائل الفنية التي تزيد نصوص القانون ابانة وتوضيحا دون أن تمس جوهرها .

كذلك نجد أن القضاء بأحكامه المتناقضة قد يثير الشكوك حول ما يقصده المشرع من قوانين الضرائب . لذلك يجب أن يتجنب رجال القضاء تناقض الاحكام في المسائل المتشابهة .

للسلطات المالية أن تضع مذكراتها التفسيرية وكتبها الدورية وقراراتها الادارية في متناول الممولين حتى يعرف كل منهم ما له من حقوق وما عليه من التزامات .

هذه هي القواعد الرئيسية التي يجب أن يركز عليها كل نظام ضريبي حديث :

١ — وفرة الحصيله .

٢ — العدالة .

٣ — الثبات .

٤ — المرونة .

• — وضوح التشريع الضريبي .

يضاف اليها قاعدتان سبق ذكرهما ضمن القواعد الاربعة التي وضعها
آدم سميث وهما :

٦ — الملاءمة Convenience

٧ — الاقتصاد Economy

ان هذه القواعد اصبحت دعائم أساسية يركز عليها النظام الضريبي
الحديث وتستحق ان يطلق عليها « دستور الضرائب » (١) .

(١) راجع مؤلف دكتور محمد فؤاد ابراهيم : مبادئ علم المالية العامة ،
ص ٢٨٨ وما بعدها .

المبحث الثالث

توزيع الأعباء الضريبية

لا شك أن الضريبة تعتبر عبئا على أفراد المجتمع . لذلك يجب على السلطات المالية أن تتخذ الإجراءات التي تضمن عدالة توزيع هذا العبء تبعاً للقواعد التي ذكرناها في الفصل السابق . وحتى يتحقق هذا الهدف ، لابد من حسن اختيار موضوع الضريبة ، وتحديد سعر مناسب لها ، وتحديد حالات الإعفاء الضريبي بدقة وعناية .

وعلى هذا الأساس سيكون موضوع دراستنا في الفصل ، الموضوعات التالية :

١ - موضوع الضريبة .

٢ - سعر الضريبة .

٣ - الإعفاء الضريبي .

أولاً : موضوع الضريبة

يقصد بموضوع الضريبة الأساس الذي تفتار « السلطات المالية لتقدير مدى اسهام الافراد في النفقات العامة . وبعبارة أخرى موضوع الضريبة هو العنصر الذي تفرض عليه الضريبة . هذا العنصر قد يكون عقارا (الضريبة العقارية) وقد يكون سلعة (رسم الانتاج ، رسم الوارد والصادر . . . الخ) وقد يكون خدمة (ضريبة على رأس مال البنوك وشركات التأمين التي تحققها أو الاقساط أو مجموع الودائع . . . الخ) وقد يكون ~~مطلوب~~ (ضريبة كسب

العمل ، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ... الخ) وقد يكون رأس مال (الضريبة على رؤوس الأموال الثابتة والمنقولة) .

وقد ثار خلاف بين الاقتصاديين منذ زمن بعيد حول اتباع نظام الضريبة الموحدة أو نظام الضرائب المتعددة ... وما زال هذا الخلاف ماثرا للمناقشة بين الاقتصاديين حتى يومنا هذا . ونظرا لأهمية هذا الموضوع فسنعود اليه في فصل تال . ونكتفى هنا بالإشارة الى أنه فيما يتعلق بتوزيع الأعباء الضريبية فان نظام الضرائب المتعددة يفضل نظام الضريبة الموحدة . فنظرا للتزايد المستمر في النفقات العامة للدولة ، سنجد السلطات المالية في ظل نظام الضريبة الموحدة مضطرة لفرض ضريبة مرتفعة على الدخل قد تصل الى أكثر من ٤٠ ٪ . ومما لا شك فيه أن هذا المعدل المرتفع يثير سخط الافراد ويجعلهم يشعرون بعبء ثقيل ويدفعهم الى محاولة التهرب مع دفع الضريبة بالكامل ، أما في ظل نظام الضرائب المتعددة فسيتم تجزئة الأعباء الضريبية ، وتستطيع السلطات المالية أن تحصل على نفس الحصيلة من الضريبة دون أن يشعر الافراد بثقل العبء .

وتدل الدراسة التاريخية للضرائب على « شخص الممول » كان يعتبر موضوعا للضريبة كما كان الحال مثلا في ظل نظام الضريبة على الرؤوس (١) . لقد كان هذا النظام سائدا في المجتمعات البدائية حيث كانت الضريبة تفرض على الأشخاص بمقدار ثابت . أما اليوم ، حيث تتفاوت دخول الافراد

(١) عرفت مصر هذا النوع من الضرائب عندما فتحها عمرو بن العاص حيث فرض ضريبة على كل رجل قادر على العمل مقدارها دينار .

و ثرواتهم تفاوتت كثيرا ، فقد اختلفت هذه الضريبة تماما ، ومن ثم لم يعد
شخص الممول موضوعا للضريبة .

وتحاول السلطات المالية في الدول الحديثة تنويع موضوع الضريبة تحقيقا
للأهداف الآتية :

- ١ - . عدم تهريب أى فرد من دفع الضريبة .
- ٢ - . التأكد من اسهام جميع أفراد المجتمع فى أعباء النفقات العامة .
- ٣ - . تحقيق أغراض اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية ، أو بعبارة
أخرى تحقيق أغراض غير مالية .

لذلك شهد النصف الاول من القرن العشرين ظهور أنواع جديدة
من الضرائب مثل الضريبة العامة على رقم المبيعات التى أدخلتها معظم الدول
وعلى رأسها فرنسا وألمانيا وسويسرا وبريطانيا وروسيا . وفرضت كذلك
ضريبة على انتقال ملكية العقارات ، وضريبة على الشركات المساهمة عند
انشائها وعلى رؤوس أموالها ، وغيرها من الضرائب الجديدة التى لم تكن
معروفة من قبل .

وأخيرا يلاحظ أنه على الرغم من اختلاف موضوع الضريبة إلا أن مصدرها
غالباً هو الدخل . ولذلك يمكن القول أن عبء الضريبة النهائى يستقر
على الدخل . فإذا كان معدل الضريبة على ثروة تدر على صاحبها دخلاً
بمعدل ١٠ ٪ سنوياً هو ١٠ ٪ فإنه يمكن اعتبارها ضريبة على الدخل
بمعدلها ١٠ ٪ (—————) وقد يحدث أن يكون معدل الضريبة على الثروة
١٠ ٪

أعلى من معدل الدخل الذى تدره الثروة على صاحبها فإذا فرضنا أن شخصاً
يملك ثروة قيمتها ١٠٠٠ ر. جنيه . ممثلة فى أرض زراعية وأنها تدر دخلاً قدره

٥٠٠ جنيه أى بمعدل ٥٪ فإذا كان معدل الضريبة على رأس المال ٦٪ فهذا يعنى أن صاحب الأرض يجب أن يدفع ضريبة قدرها ٦٠٠ جنيه . فكأن الضريبة فى هذه الحالة تلتهم كل الدخل بل يكون صاحب الأرض مضطرا لبيع جزء من الأرض أو الاقتراض لدفع مبلغ ١٠٠ جنيه . وفى كلتا الحالتين يقل دخله السنوى المستقبل نتيجة لتناقص مساحة الأرض أو لما يدفعه من فوائد القرض (١) ، وفى مثل هذه الحالة تعتبر الضريبة على رأس المال ضريبة على الدخل المستقبل . أما إذا فرضت الضريبة على رأس المال غير العامل أو غير المستثمر أى رأس المال الذى لا يدر دخلا لصاحبه (كالعقارات غير المبنية مثلا) فهذا يعنى أن مصدر الضريبة رأس المال وليس الدخل (٢) .

ثانيا : سعر الضريبة

يمكن تعريف سعر الضريبة بأنه المبلغ من المال الذى يجب على الممول أن يدفعه عن كل وحدة من موضوع الضريبة . فإذا كانت الضريبة على الدخل تقطع $\frac{1}{4}$ من دخل كل فرد ، فهذا يعنى أن كل ممول سيدفع مبلغ خمسة قروش عن كل جنيه أى أن سعر الضريبة ٥٪ كما يمكن تعريف سعر الضريبة بأنه مقدارها أو مبلغها منسوباً إلى قيمة محلها . فإذا فرض رسم انتاج قدره مليم واحد على كل علبة كبريت منتجة وكان ثمن العلبة خمسة مليمات فإن سعر الضريبة يكون $\frac{1}{5}$ أى ٢٠٪ .

وقد يكون سعر الضريبة نسبيا أو تنازليا أو تصاعديا . وفيما يلى نتناول بالتفصيل شرح هذه الانواع من الضرائب .

(١) راجع مؤلف الاستاذ مصطفى القونى : المالية العامة والضرائب ، ص ١٠٢ ، ١٠٣ .

(٢) سنعود الى هذا الموضوع فيما بعد بشئ من التفصيل ، راجع : البحث الرابع .

١. الضرائب النسبية : Proportional Taxation

تعتبر الضريبة نسبية اذا لم يتغير سعرها بتغير موضوع الضريبة
أى قيمة ما تفرض عليه . وبعبارة أخرى ينطبق سعر الضريبة على الارباح
كافة الدخل منخفضة كانت أم مرتفعة . وتعتبر الضريبة على الارباح
التجارية والصناعية فى كثير من الدول من الضرائب النسبية حيث أنها
تفرض بسعر موحد على جميع الارباح دون تمييز بينها . على سبيل المثال
اذا بلغ مقدار الربح ٥٠٠٠ جنيه ، وكان سعر الضريبة ٢٠ ٪ فان الضريبة
تكون ١٠٠٠ جنيه ، واذا بلغ مقدار الربح ١٠٠٠٠ جنيه تكون الضريبة
المستحقة ٢٠٠٠ جنيه . وبذلك تكون نسبة الضريبة الى الدخل واحدة
فى الحالتين ولذلك سميت « الضريبة النسبية » .

ويرى أنصار هذا النوع من الضرائب أنها تمتاز بالبساطة وعدم
التمقيد لأنها تفرض بسعر موحد . كما أنها لا تؤدي — كغيرها من الضرائب —
الى اقلال الحافز على الادخار لأنها لا تقطع الا جزءا بسيطا نسبيا من الدخل
المرتفعة مما يشجع أصحابها على الادخار .

٢. الضرائب التنازلية : Regressive Taxation

تعتبر الضريبة تنازلية اذا انخفض سعرها بزيادة موضوع الضريبة
أى قيمة ما تفرض عليه . فاذا زاد مبلغ الضريبة الواجب دفعه مثلا من
٨ الى ٩ جنيهات بزيادة المال الخاضع للضريبة من ٢٠٠ الى ٣٠٠ جنيه

فهذا يعنى أن سعرا للضريبة قد تناقص من ٤ ٪ ($\frac{100 \times 8}{100 \times 200}$) الى ٣ ٪

$$\cdot \left(\frac{100 \times 9}{100 \times 300} \right)$$

ومن أمثلة الضرائب التنازلية ضريبة الرؤوس Poll Tax التي كانت سائدة في المجتمعات البدائية واختفت في العصر الحديث . كانت هذه الضريبة تفرض بمبلغ ثابت مرحلت على جميع الافراد مهما اختلفت دخولهم ، ومعنى ذلك أن سعر الضريبة يقل كلما زاد دخل الفرد . فمثلا إذا تقرر مبلغ خمسة جنيهات عن كل فرد ، فإن سعر الضريبة يكون ٥ / بالنسبة للفرد الذي يبلغ دخله ١٠٠ جنيه ويكون سعرها ٢٥ / بالنسبة للفرد الذي يبلغ دخله ٢٠٠ جنيه وهكذا يتنازل سعر الضريبة كلما زاد الدخل .

٣ . - انضرائب التصاعدية : Progressive Taxation

تعتبر الضرائب التصاعدية أهم أنواع الضرائب وأكثرها انتشارا في العصر الحديث . وذلك سنقوم بدراسة بشيء من التفصيل ولاسيما الموضوعات التالية :

(أ) تعريف التصاعد وأسباب استخدامه .

(ب) النظريات المختلفة في تفسير التصاعد .

(ج) الاشكال الفنية المختلفة للتصاعد .

(د) درجات التصاعد .

(أ) تعريف التصاعد وأسباب استخدامه :

يعبر كوندره^(١) Condener أول اقتصادي وضع تعريفا علميا للضريبة

(١) كوندرسه Condener اقتصادي فرنسي ولد عام ١٨٤٣ وتوفي عام ١٧٩٤ ، وله مؤلفات عديدة في الرياضيات والفلسفة والاقتصاد . ومنها هذا المؤلف الذي يوجد به تعريف الضريبة التصاعدية .

التصاعدية في أواخر القرن الثامن عشر . وتعتبر الضريبة تصاعدية إذا ارتفع سعرها بزيادة موضوع الضريبة أى قيمة ما تفرض عليه . فإذا كان الممول الذى يبلغ دخله ١٠٠٠ جنيه يدفع ضريبة مقدارها ١٠٠ جنيه ، والممول الذى يبلغ دخله ١٠٠٠٠ جنيه يدفع ضريبة مقدارها ١٥٠٠ جنيه ، يقال أن الضريبة تصاعدية لأن سعرها قد ارتفع من ١٠٪ إلى ١٥٪ بزيادة موضوع الضريبة .

أما عن استخدام التصاعد مان ذلك يرجع الى ثلاثة أسباب :

١ — التزايد المستمر السريع فى النفقات العامة لدولة ولاسيما بعد انتشار مذهب التدخل ثم مذهب التوجيه ، مما لا شك فيه أن حصة الضريبة التصاعدية تكون أكثر وفرة من غيرها عن الضرائب .

٢ — انتشار الفكر الاشتراكي وزيادة نطاق القطاع العام فى عدد كبير من الدول .

٣ — وجود تفاوت صارح فى توزيع الدخل القومى بين الافراد فى المجتمع الواحد .

وإذا كان الأصل أن يتصاعد سعر الضريبة كلما زاد موضوعها دخلاً كان أم ثروة ، فهذه حالات أخرى يتصاعد فيها سعر الضريبة رغم عدم زيادة موضوعها ، ويكون التصاعد فى هذه الحالة لأسباب أخرى .

ولعل أوضح مثل على ذلك ضريبة التركات حيث تتصاعد معدلاتها تبعاً لدرجة القرابة التى تربط الوارث بالوارث ، فضلاً عن عدد آخر من العوامل مثل قيمة نصيب الوارث وعدد أولاد المورث الأحياء و... الخ .

(ب) النظريات المختلفة في تفسير التصاعد

اختلف الاقتصاديون وفقهاء المالية العامة الذين نادوا بضرورة تصاعد سعر الضريبة كلما زاد موضوعها في تبرير وتفسير هذا التصاعد . وقد كان من نتيجة هذا الاختلاف ظهور عدد من النظريات ، نعبر عن بعضها يلي أهمها :

١ — نظرية التضحية أو الحرمان : Sacrifice

اعتبرت هذه النظرية في بادئ الأمر على فكرة « التضحية المتساوية » Equal Sacrifice ، وبمقتضى هذه النظرية يجب أن تصاعد أسعار الضرائب كلما زاد موضوعها بحيث تتساوى في النهاية التضحية التي يتحملها كل مول . وقد لاقت هذه النظرية قبولا نتيجة لانقشار وتقديم « نظرية التحليل الحدي » في أواخر القرن التاسع عشر . فتيسرا للقدرة على الدفع يجب أن يأخذ في الاعتبار الهبوط الذي يصيب المنفعة الحدية النقود كلما زاد الدخل . لأنه من المعروف تطبيقا لنظرية تناقص المنفعة أن الوحدات الأخيرة من دخل مرتفع نسبيا تكون منفعتها أقل من الوحدات الأخيرة من دخل منخفض نسبيا . وحيث أن هناك تفاوتا كبيرا بين دخول الأفراد ، فهذا يعني عدم تساوى التضحية التي يتحملها كل منهم إلا عندما تخضع دخولهم لضريبة تصاعدية (١) .

تطورت بعد ذلك فكرة التضحية المتساوية ونادى بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم ادجورث Edgeworth بفكرة « أقل تضحية أجمالية (٢) » .

(١) راجع مؤلف الدكتور جمال سعيد والدكتور منيس عبد الملك : اقتصاديات المالية العامة ص ١٩٩ ، ٢٥٠ .

(٢) وتسمى أيضا « التضحية الحدية المتساوية » .
Equal — marginal Sacrifice.

Minimum Aggregate Sacrifice ومؤدى هذه الفكرة أنه يجب أن تفرض الضرائب بسعر تصاعدي بحيث تتساوى درجة الحرمان التي يتحملها كل فرد نتيجة دفع وحدة النقود الأخير كضريبة . وواضح أن تطبيق هذه النظرية تطبيقاً سليماً ودقيقاً يؤدي إلى مصادرة كل الدخل بعد حد معين .

وقد وجهت نظرية التضحية أو الحرمان في صورها المختلفة عدة انتقادات أهمها :

(أ) من المعروف أن المنفعة تعبر عن احساس شخص لا يشعر به ولا يستطيع تقديره إلا الفرد نفسه . وبعبارة أخرى لا يمكن إجراء مقارنة دقيقة لمنفعة سلعة لدى فردين حتى لو كان لهما نفس الدخل وذلك لأن المنفعة مسألة اعتبارية متفاوتة قوة وضعفاً بغاوت أهمية الحاجة للسلعة والظروف التي تكثف استهلاكها .

(ب) من الانتقادات الرئيسية التي توجه إلى « نظرية التضحية أو الحرمان » أنها تهمل كل مجهود إضافي يبذله الفرد لزيادة دخله وتخصيص هذه الزيادة أو جزء كبير منها للادخار .

٢ — نظرية زيادة قوة الانتاج

تقوم هذه النظرية على فكرة أن أصحاب الدخل المرتفعة أقدر على زيادة ثروتهم وتنميتها من أصحاب الدخل المنخفضة وذلك لأنهم يتمتعون بميزات وقوى تمكنهم من انتاج دخل اضافي ، وبعبارة أخرى ، فالدخل الكبير يكون دائماً أكثر قدرة على انتاج مزيد من الدخل نظراً لخضوعه لقانون الانتاجية المتزايدة.

وقد وجب إلى هذه النظرية نقد على جانب كبير من الأهمية يتلخص في أن فكرتها لا تبرر نصاعداً أسعار الضرائب في حالة ما إذا كانت الزيادة في الدخل مصدرها العمل أي بذل جهود إضافية .

٢ — نظرية الحد الأدنى لمستوى المعيشة Minimum Living Standard

حاول بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم الاقتصادي الألماني أدولف واجنر تفسير التصاعد في الضريبة على أساس أن كل فرد في المجتمع Adolf Wagner له الحق في الاستئثار بعدد أدنى من دخله إيجابية النفقات اللازمة لضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة . وزيادة الإيضاح يقول أنصار هذه النظرية أنه يمكن تقسيم دخل كل فرد إلى قسمين . قسم لا يجوز التصرف فيه لأنه يخصص للضروريات ، وقسم يجوز التصرف فيه لأنه يخصص لسد الحاجات المعادية . وحتى تتحقق العدالة يجب ألا تفرض الضريبة إلا على هذا القسم الأخير فقط . ومن البديهي أن هذا القسم أكبر لدى الأغنياء عنه لدى الفقراء لأن الانفاق على الضروريات لا يزداد بنسبة زيادة الدخل وإنما بنسبة أقل . وبعبارة أخرى كلما زاد القسم الثاني المخصص للانفاق على الحاجات غير الضرورية بشكل تصاعدي وبنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل كلما زادت إمكانية تحمل الضرائب . وفي هذا ما يبرر فرض التسعيرية التصاعدي للضريبة .

ونبها إلى أهم ما وجه لهذه النظرية من انتقادات :

(١) يرى البعض أن هذه النظرية لم تأت بجديد لأن تفسيرها لا يختلف عما جاء في « نظرية قوة الإنتاج » ، فكما كان القسم الثاني من الدخل المخصص للانفاق على الحاجات غير الضرورية كبيراً كلما كان صاحب الدخل أقدر من غيره على اقتسام اضافي ، ومن ثم تحمل عبء الضريبة .

(ب) يرى البعض الآخر أن هذه النظرية لا تضع أساساً أو تبريراً يمكن الاستناد إليه في تحديد درجة التصاعد ، فكل ما أتت به هذه النظرية هو تحديد متى يبدأ التصاعد .

٤ - . نظرية العدالة الاجتماعية Social Equality

تعتبر نظرية العدالة الاجتماعية أحدث النظريات جميعاً في تبرير وتفسير الاسعار التصاعدية للضريبة . ويعمل أنصار هذه النظرية أن هناك تفاوتاً كبيراً في توزيع الثروات والدخول بين الأفراد نتيجة لأوضاع سياسية واجتماعية معينة وإن يمكن القضاء على مساوئ هذا التوزيع والوصول إلى التوزيع الأمثل إلا عن طريق الضرائب التصاعدية .

وقد وجه بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم شارل لوتز Charley Lutz النقد إلى النظرية على أساس أنها تقوم على فكرة خاطئة ، ففي رأيهم أن الضرائب التصاعدية لا تؤدي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية . فالضرائب التصاعدية لا تؤدي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية . فالضرائب التصاعدية تؤدي إلى إحجام بعض أصحاب رؤوس الأموال عن الاستثمار ، وهذا يعني انتشار البطالة أي نقص الطبقة العاملة ، وليس في ذلك تحقيق للعدالة الاجتماعية .

(ج) الاشكال الفنية المختلفة للتصاعد

١ - . تصاعد الطبقات : Progressivé Par Classes

في هذه الحالة يقسم موضوع الضريبة إلى طبقات متلاصقة يتصل

بعضها ببعض وتفرض الضريبة بسعر معين على الطبقة الاولى (١) ثم يأخذ هذا السعر في التزايد (التصاعد) بالنسبة للطبقات التالية .

ولتوضيح ذلك نأخذ المثال التالى لضريبة الدخل التصاعدية :

طبقات الدخل السنوى	سعر الضريبة
أقل من ٢٠٠ جنيه	صفر / (اعفاء)
٢٠١ — ٤٠٠ جنيه	٥ %
٤٠١ — ٧٠٠ جنيه	٧ %
٧٠١ — ١٠٠٠ جنيه	١٠ %
١٠٠١ — ١٥٠٠ جنيه	١٥ %
أكثر من ١٥٠٠ جنيه	٢٠ %

ويلاحظ على هذا الجدول أن طبقات الدخل متلاصقة ولكنها غير متداخلة ، وبذلك يمكن اخضاع جميع الدخول الضريبية . يلاحظ كذلك عدم تساوى الطبقات واختلاف درجة التصاعد من طبقة لآخرى ، وأخرا ، يلاحظ عدم وضع حد أقصى لطبقة الدخل الأخيرة ، فقد تركت مفتوحة .

ورغم سهولة وبساطة هذه الطريقة إلا أنها لا تخلو من العيوب .

(١) هذه الطريقة فى التصاعد لا تعالج تفاوت الدخول داخل الطبقة

(١) وقد يكون سعر الضريبة على الطبقة الاولى من الدخل أصغر ، أى تعنى هذه الطبقة من الضريبة .

الواحدة حيث أن التصاعد لا يتحقق — كما هو موضح من الجدول السابق —
الا عند الانتقال الى طبقة دخل أعلى . وهذا يعنى أن هذه الضريبة التصاعدية
تصبح نسبية بالنسبة للممولين الذين تقع دخولهم داخل طبقة واحدة .
فعلى سبيل المثال اذا كان لدينا خمسة ممولين مثل أ ، ب ، ج ، د ، هـ وكانت
دخولهم على التوالي هي ٤٥٠ ، ٥٠٠ ، ٥٥٠ ، ٦٠٠ ، ٦٥٠ جنيها فانهم
يخضعون جميعا لسعر موحد ٧ر٥ ٪ .

(ب) أن التطبيق العملي لهذه الطريقة في التصاعد يؤدي الى محاباة
الممولين الذين تقع دخولهم قرب نهاية الطبقات والاجحاف بالممولين الذين
تقع دخولهم عند بداية الطبقات . ولتوضيح ذلك نأخذ المثال التالي :

اذا كان دخل الممول أ هو ٩٦٠ جنيها فيكون سعر الضريبة — طبقا
لجدول السابق ٧ ٪ ويكون مقدار الضريبة ٦٧ر٣ جنيها ويتبقى له بعد
دفع الضريبة مبلغ ٦٩١ر٧ جنيها ، واذا كان دخل الممول ب ٧٠١ جنيها
يكون سعر الضريبة ١٠ ٪ ويكون مقدارها ٧٠ر١ جنيها ويتبقى له بعد
دفع الضريبة مبلغ ٦٣٠ر٩ جنيها . فكان ما يتبقى للمول ب بعد الضريبة
اقل مما تبقى للممول أ على الرغم من أن دخل ب قبل دفع الضريبة
أكبر من دخل أ .

٢ — تصاعد بالشرائح : Progressivité par Tranches

وفي هذه الحالة يقسم موضوع الضريبة الى شرائح ويفرض على الشريحة
الاولى سعر معين يأخذ في التزايد كلما انتقلنا الى الشرائح التالية على
الا تخضع شريحة الا للسعر المحدد لها ، وهذا يتضح من المثال التالي :

(م ٨ — مالية عامة)

١ ٪ على الـ ١٠٠ جنيه الاولى

٤ ٪ على الـ ١٥٠ جنيه التالية

١٠ ٪ على الـ ٣٠٠ جنيه التالية

١٠ ٪ على الـ ٤٠٠ جنيه التالية

٢٠ ٪ عما زاد عن ذلك .

فاذا كان دخل ممول ما ٥٠٠ جنيه مثلا فتحسب الضريبة بالطريقة التالية :

يقسم دخل الممول الى شرائح طبقا للجدول السابق :

١٠٠ ، ١٥٠ ، ٢٠٠ ، ٢٥٠ ثم تحسب الضريبة على كل شريحة تبعا
للسعر المحدد لها ، فتكون مقدار الضريبة المستحقة على هذا الممول
 $= ١ + ٦ + ٢٠ + ٧٥ = ٢٤٥$ جنيها . ويمكننا الآن حساب
« السعر الحقيقي » للضريبة وذلك بنسبة مقدار الضريبة الى الدخل :

$$\frac{٢٤٥}{٥٠٠} = ٠.٤٩$$

ويلاحظ أن نظام « الصاعد بالشرائح » يقضى على مساوىء نظام
« الصاعد بالطبقات » وذلك من حيث :

(١) فى ظل نظام التصاعد بالشرائح ، نجد أن أصحاب الدخول
أو الثروات المتساوية يعاملون معاملة ضريبية واحدة .

(ب) اتباع نظام « التصاعد بالشرائح » لا يؤدي الى محاسبة الممولين الذين تقع دخولهم قرب نهاية الفئات أو الاجفاف بمن تقع دخولهم في بداية الفئات .

٣ — تصاعد بالطبقات والشرائح :

Progressiv'è par classes et Tranches

واضح من تسمية هذه الطريقة انها تجمع بين الطريقتين السابقتين . وفي هذه الحالة تقسم المادة الخاضعة للضريبة الى طبقات ، ثم تقسم كل طبقة الى شرائح على أن تخضع كل شريحة لسعر تصاعدي خاص بها . واذا كان هدف المشرع من نظام « التصاعد بالطبقات والشرائح » هو الامعان في تطبيق مبدأ التصاعد في صورة دقيقة ، فالواقع أن هذه الطريقة لا تعالج تماما للعيوب التي يتسم بها نظام « التصاعد بالطبقات » .

والى جانب هذه الاشكال الثلاثة الرئيسية الضرائب التصاعدية (تصاعد بالطبقات والشرائح) هناك حالة رابعة يعتبرها البعض شكلا من أشكال الضرائب التصاعدية .

فقد يحدث أن يكون سعر الضريبة ثابتا لا يتغير بتغير موضوع الضريبة (ضرائب نسبية) ولكن اعفاء حد أدنى للمعيشة يجعل هذه الضريبة تصاعدية .

وفيما يلي مثال توضيحي :

اذا فرضنا أن سعر الضريبة هو ١٥ ٪ وأن الحد الأدنى من الدخل المعنى من هذه الضريبة هو ٣٠٠ جنيه ، فإن الدخل الذي يبلغ ٤٠٠ جنيهه

يدفع ضريبة قدرها ١٥ جنيها $\left(\frac{10 \times 100}{100} \right)$ وعلى هذا الاساس

يكون السعر الحقيقي للضريبة على الدخل بأكمله هو ٣٧٥٪ $\left(\frac{10}{100} \right)$.

أما الدخل الذي يبلغ ٥٠٠ جنيها فإنه يدفع ضريبة قدرها ٣٠ جنيها

$\left(\frac{10 \times 200}{100} \right)$ وعلى هذا الاساس يكون السعر الحقيقي للضريبة على

الدخل بأكمله هو ٦٪ $\left(\frac{30}{500} \right)$ وهكذا كلما زاد الدخل كلما زاد السعر

الحقيقي للضريبة . أى أن سعر الضريبة ما هو الا نسبيا في شكله تصاعديا في حقيقته .

(د) درجات التصاعد:

قد يكون التصاعد حسابيا أى أن سعر الضريبة والمادة الخاضعة لها يزيد بنسبة متوالية حسابية ، مثال ذلك :

١٪ على الـ ١٠٠ جنيها الاولى

٢٪ على الـ ١٠٠ جنيها الثانية

٣٪ على الـ ١٠٠ جنيها الثالثة

٤٪ على الـ ١٠٠ جنيها الرابعة

وهكذا .

وقد يكون التصاعد هندسيا أى أن سعر الضريبة يزيد بنسبة مئوية هندسية والمادة الخاضعة لها تزيد بنسبة متوالية حسابية ، مثال ذلك :

١٪ على الـ ١٠٠ ج الأولى

٢٪ على الـ ١٠٠ ج الثانية

٤٪ على الـ ١٠٠ ج الثالثة

٨٪ على الـ ١٠٠ ج الرابعة

وهكذا .

ومن الطبيعى أن يتوقف سعر الضريبة على التصاعد بعـد حد معين حتى لا يؤدي الاستمرار فى التصاعد الى مصادرة الدخول . والواقع أن التفرقة بين التصاعد الحسابى والهندسى ليست ذات أهمية فى الحياة العملية حيث أن المشرع لا يلجأ الى استخدام أى منها بدقة . وانما الملاحظ أن كل دولة تحدد درجة التصاعد تبعا لنظامها الاقتصادى وتبعا لظروفها الخاصة وما ترمى الى تحقيقه من أهداف .

ثالثا : الاعفاء الضريبى

أصبحت الضريبة فى العصر الحديث تتميز بصفة « العمومية » أى عدم التمييز بين الافراد أو الطبقات وانما يخضع الجميع للضرائب التى تفرضها الدولة . وعلى الرغم من تطبيق هذا المبدأ فى النظم الضريبية الحديثة ، الا أن قوانين الضرائب فى جميع الدول تنص على منح بعض الاعفاءات . ولما كانت هناك أنواع كثيرة مختلفة من الاعفاءات ، فنسقوم بتقسيمها الى ثلاث مجموعات :

١ — اعفاءات تهدف الى تحقيق العدالة الضريبية .

٢ — اعفاءات تهدف الى تحقيق أغراض اقتصادية .

٣ — اعفاءات تهدف الى تحقيق أغراض أخرى .

اعفاءات تهدف الى تحقيق العدالة الضريبية :

(١) اعفاءات الحد الأدنى للمعيشة : Subsistence Level

تدل الدراسة المقارنة لتشريعات الضرائب على أن المشرع في جميع الدول يراعى عند فرض الضريبة اعفاء جزء من دخل كل فرد يسمح له بالحصول على ما يلزمه من الحاجات الأساسية لضمان تحقيق ذلك الحد الأدنى من المعيشة أو حد الكفاف . والواقع أن هذا الاعفاء يستند الى مبدأ المقدرة على الدفع . فلا يجوز إلزام أى فرد في المجتمع بالاسهام في أعباء النفقات العامة قبل أن يكفل لنفسه ولأسرته مقومات الحياة الأساسية من سلع وخدمات .

ويبرر علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة هذا الاعفاء بما يلي :

١ — إذا لم يقرر المشرع اعفاء الحد الأدنى للمعيشة ستضطر الدولة الى مساعدة أصحاب الدخل الضعيف بتقرير الاعانات لهم وكأنها بذلك ترد لهم ما سبق أن أخذته منهم .

٢ — أن أصحاب الدخل الصغيرة يخضعون للضرائب غير المباشرة التي تكون مفروضة على بعض السلع الضرورية المنتجة محليا (رسم انتاج) أو المستوردة من الخارج (رسم وارد) ولذلك فإن مبادئ

العدالة الضريبية تقضى اعفاء هؤلاء الافراد من الضرائب المباشرة والاكتفاء بما يدفعونه من ضرائب غير مباشرة .

٣ — يستدعى تحصيل الضريبة المفروضة على الدخول الصغيرة نفقات عالية تستنفد جزءا كبيرا من حصيلتها وفي بعض الاحيان تلتهم الحصيلة بأكملها ، ولذلك اذا قررت الدولة مثل هذه الضريبة فكأنها تأخذ من دافعيها لتنفق على تحصيلها ، وفي ذلك اسراف لا يتفق وقواعد الضرائب السابق ذكرها ، ومن بينها « قاعدة الاقتصاد » .

والواقع أن تحديد الحد الأدنى للمعيشة تكتفه بعض الصعوبات لان هذا الحد يتفاوت بين الافراد رغم حصولهم على نفس الدخل وذلك لاختلاف طرائق معيشتهم، ولكن على الرغم من ذلك تحدد كل دولة الحد الأدنى للمعيشة مستعينة في ذلك ببعض الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية .

ومن أهم ما يجب أن يراعيه المشرع في هذا المجال هو عدم استمرار الاعفاء جامدا أى وقوفه عند حد معين بصفة مستمرة ، ذلك لان نفقات المعيشة ليست ثابتة بل تتغير نتيجة لتغير مستويات أسعار سلع الاستهلاك الاساسية . لذلك يجب على المشرع اعادة النظر في اعفاء الحد الأدنى للمعيشة مستعينا في تحديده بالرقم القياسى لنفقة المعيشة ، وتطبيقا لذلك يجب أن يزداد حد الاعفاء عندما يرتفع الرقم القياسى لنفقة المعيشة كما يجب أن يهبط حد الاعفاء عندما ينخفض الرقم القياسى لنفقة المعيشة .

(ب) اعفاء نتيجة تزايد الأعباء العائلية :

Family Responsibilities

لا شك أن مقدرة الافراد على دفع الضرائب تتأثر بالأعباء العائلية التى

تقع على كاهل كل منهم ، فمن يعول أربعة أشخاص مثلا لا يستطيع أن يتحمل ، الضرائب ما يمكن أن يتحمله شخص أعزب يحصل على نفس الدخل ، ولذلك فإن العدالة الضريبية تقتضى إعفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة وذلك بالنسبة لبعض الممولين أى الذين يكونون مثقلين بالاعباء العالية .

وهناك ثلاثة طرق يمكن بها تحقيق الاعفاء نتيجة تزايد الاعباء العائلية :

١ — طريقة الخصم من دخل الممول . وبمقتضى هذه الطريقة يخصم مبلغ معين من دخل الممول مقابل كل شخص يعوله . ويكون المبلغ الخاضع للضريبة هو صافى الدخل بعد الخصم . فلو تحدد الخصم بمبلغ ٦٠ جنيها عن كل فرد يعوله الممول تحتسب الضريبة كالاتى :

إذا كان دخل الممول ٧٠٠ جنية ويعول ثلاثة أشخاص . يكون المبلغ الخاضع للضريبة ٥٥٠ جنيها . أما إذا كان يعول شخصا واحدا فقط ، يكون المبلغ الخاضع للضريبة ٦٥٠ جنيها ، وهكذا .

٢ — طريقة تخفيض سعر الضريبة : وبمقتضى هذه الطريقة يخفض سعر الضريبة بمعدل معين عن كل شخص يعوله الممول . فإذا كان سعر الضريبة على دخول العزاب الذين لا يتحملون أعباء عائلية ٢٥ ٪ مثلا ، ويخفض هذا السعر بمعدل ١٥ ٪ مثلا عن كل شخص يعوله الممول ، فتبعاً لذلك يكون سعر الضريبة ٢٢٫٥ ٪ لمن يعول شخصا واحدا ، ٢٢ ٪ لمن يعول شخصين ، ٢٠٫٥ ٪ لمن يعول ثلاثة أشخاص ، وهكذا .

٣ — طريقة زياد سعر الضريبة : وبمقتضى هذه الطريقة يزيد سعر الضريبة بمعدل معين على العزاب . والواقع أن هذه الطريقة لا تختلف عن

سابقتيها من حيث الهدف ألا وهو تدبير اعفاء لمن يقع على كاهله أعباء عائلية ولعل الاختلاف الوحيد بين الطريقتين هو أن هذه الطريقة لا تميز أصحاب الأسرة عديدة الأفراد .

ويلاحظ أنه طبقا للطريقة الأولى تؤثر على الأعباء العائلية على مقدار الدخل الخاضع للضريبة دون التأثير على سعرها وتبعاً للطريقتين الثانية والثالثة تؤثر الأعباء العائلية على سعر الضريبة دون التأثير على مقدار الدخل الخاضع لها .

وإذا كان الهدف الأساسي من الاعفاء نتيجة تزايد الأعباء العائلية هو تحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية ، فقد يكون الهدف منه كذلك التشجيع على زيادة النسل^(١) وفي هذه الحالة يمنح الاعفاء للوطنيين دون الأجانب ويكون بنسبة عدد الأطفال أو بنسبة أكبر من ذلك . والواقع — كما تدل على ذلك التجارب التي أجريت في بعض الدول الأوروبية ولاسيما فرنسا وإيطاليا وألمانيا — أن استخدام الاعفاء الضريبي لتحقيق هذا الغرض لا يؤدي إلى النتائج المرجوة وذلك لسببين :

(أ) أن صاحب الأسرة لا يشعر بأهمية الاعفاء ولا يستطيع أن يقدر قيمته تقديراً صحيحاً .

(ب) أن معدل الخصوبة يتأثر بعوامل أخرى أكثر عمقا وأكثر أهمية من الاعفاء الضريبي .

(١) تعتمد الدول التي تشجع زيادة النسل عندما يكون معدل التوالد الصافي منخفضا جدا أي دون الواحد الصحيح أو عندما تواجهها ظروف سياسية وحزبية خاصة تستدعي ذلك .

وأخيرا تجدر الإشارة الى أنه من الضم وري إعادة النظر في تحديد إعفاء
لأعباء العائلية تبعا لتغيرات الأرقام القياسية لنفقات المعيشة كما سبق القول
النسبة لإعفاء الحد الأدنى لمستوى المعيشة .

(ج) إعفاء تكاليف الحصول على الدخل

تجب التفرقة بين استعمالات الدخل وتكاليف الحصول عليه . فعندما
يحصل الفرد على دخله يقوم بانفاقه للحصول على ما يلزمه من سلع وخدمات،
وإذا يدخر جزءا منه ، وهذه كلها استعمالات للدخل ، ومنها كذلك "الضريبة التي
بدفعها الممول . أما التكاليف فهي المبالغ التي ينفقها الفرد في سبيل الحصول
على دخله . ولا شك أن هذه التكاليف تخصم من الربح أو الدخل الإجمالي
الذي يحصل عليه الممول ، ولا تفرض الضريبة الا على الصافي الذي يتبقى
بعد ذلك .

ومن أهم الإعفاءات التي تقرها تشريعات الضرائب إعفاء أعباء
الديون . فمثلا اذا قام صاحب المشروع بالاقتراض لدعم مشروعه وتوسيع
نشاطه ، فإن أقساط سداد القرض وفوائده تعتبر من التكاليف الواجب
خصمها من ربح الممول قبل خضوعه للضريبة . ومن البدهى أن يشترط
في هذه الحالة أن يكون القرض متصلا بنشاط معين يزاوله الممول .

ديلاحظ في هذا الصدد أن إعفاء تكاليف الحصول على الدخل
ينطبق كذلك في حالة رأس المال . ولعل أوضح مثل على ضريبة
التركتات في جمهورية مصر العربية لانه تبعا للشريعة الإسلامية
لا تركة الا بعد سداد الدين ، ومن ثم فضريبة التركتات لا تسحق الا بعد
سداد الديون .

وأخيرا تجدر الإشارة الى أن الضرائب التى يدفعها الممول على بعض نروع الدخل يخصم من هذا الدخل قبل خضوعه للضريبة . وكذلك الحال بالنسبة للمنشآت التجارية والصناعية التى تكون مضطرة لدفع بعض أنواع الضرائب لمزاولة نشاطها كدفع رسوم جمركية على بضائع مستوردة مثلا ، هذه الضرائب لا تعتبر استعمالا للدخل وإنما تعتبر تكاليف لازمة للحصول عليه ، ومن ثم يجب خصمها من الربح قبل خضوعه للضريبة .

٢ - اعفاءات تهدف الى تحقيق اغراض اقتصادية

قد يهدف المشرع من تقرير الاعفاءات الى تحقيق بعض الاغراض الاقتصادية الهامة ، وفيما يلى بعض الامثلة على ذلك :

(١) اذا كانت احدى الدول تتجه نحو التصنيع فيمكنها أن تشجع اقامة الصناعات الجديدة وذلك بمنحها اعفاءات ضريبية لفترة معينة من الزمن ، ففى جمهورية مصر العربية مثلا نص القانون رقم ٤٣٠ لعام ١٩٥٣ على الاعفاء من ضريبة الارباح التجارية والصناعية اللازمة لتنمية الاقتصاد القومى ودعمه وذلك لمدة سبع سنوات بالنسبة للمشروعات الجديدة ولمدة خمس سنوات بالنسبة للمشروعات القائمة وقت القانون .

(ب) تشجيع الافراد على الاكتتاب فى السندات الحكومية وذلك باعفاؤهم من جميع الضرائب أو بعضها . والواقع أن حاملى هذه السندات لا يستفيدون من هذا الاعفاء الا اذا كان سعر فائدها على الاقل مساو لسعر الفائدة فى السوق . أما اذا كان سعر فائدة السندات الحكومية أقل من سعر الفائدة السائدة فى السوق فهذا يعنى أن اعفاءات

السندات من الضرائب ليس الا اءفاء ظاهريا . فعلى سبيل المثال اذا اءدرت الحكومة سندات بفائدة ٤ ٪ مع اءفائها من الضريبة ، وكان سعر الفائدة السائدة فى السوق للسندات غير الحكومية ٥ ٪ ، وكان سعر الضريبة على فوائء السندات ٢٠ ٪ ، فهذا يعنى أن اءفاء فوائء السندات الحكومية من ضريبة القيم المنقولة ليس اءفاء حقيقيا ، ولا يستفيد حاملوا السندات الحكومية من هذا اءفاء كما يتضح من المثال الرقمى التالى :

اذا اءكتب اءء الافراء فى سندات حكومية بمبلغ مائة جنيه فانه يحصل فى نهاية العام على فوائء مقدارها اربعة جنيهات ($\frac{4 \times 100}{100}$) واذا

اءكتب بنفس المبلغ فى سندات غير حكومية فانه يحصل على اربعة جنيهات ايضا ($\frac{20 \times 5}{100} = \frac{5 \times 100}{100}$)

(ج) قد تهدف الدولة الى تشجيع اءءءار وزياءة معدل التكوين الراسمالى وذلك بمنء اءفاء من ضريبة القيم المنقولة لشركات اءامىن ، او خصم اءساط التامىن فى اءءوء معينة من المبلغ الخاضع لضريبة اءىراء العام ، او اءفاء الفوائء التى يحصل عليها من صناءىق التوفىر من ضريبة القيم المنقولة .

(ء) تشجيع الجمعىيات التعاونىة وذلك باءفائها من بعض او جميع انواع الضرائب .

(هـ) قد تهدف الدولة الى تشجيع الافراء على اصلاء الاراضى البور و استءلالها وذلك باءفائهم من ضريبة الاطىان لفترة من الزمن .

٢ — اعفاءات تهدف الى تحقيق اغراض اخرى

راينا حتى الان ان الاعفاء الضريبي قد يهدف الى تحقيق العدالة في توزيع الاعباء الضريبية وقد يهدف الى تحقيق اغراض اقتصادية . والواقع انه بالاضافة الى ذلك قد يهدف الاعفاء الضريبي الى تحقيق اغراض اخرى اجتماعية او علمية او رياضية وذلك باعفاء الجمعيات الخيرية والهيئات العلمية والفنواى الرياضية من بعض او جميع انواع الضرائب تشجيعا لها على سئالتها وتحقيقا للأغراض التى يحاول المجتمع الوصول اليها .

المبحث الرابع

مصادر الضريبة

قد يكون مصدر الضريبة الدخل وقد يكون مصدرها رأس المال ، وفي العصر الحديث أصبحت ضرائب الدخل من أهم الضرائب التي تلجأ اليها السلطات المالية وتتوسع في فرضها مبتكرة في ذلك مختلف الطرائق وشتى الاساليب للحصول على ما يلزمها من إيرادات وتحقيق العدالة الضريبية . ولعل ذلك يرجع الى أن الدخل يتميز عن رأس المال بعدة صفات أهمها تجدد بصفة دورية منتظمة ، دوام مصدره ، استقراره ... الخ .

وتدل دراسة تشريعات الضرائب في الدول المختلفة على أن السلطات المالية عند تعريفها للدخل أو رأس المال الخاضع للضريبة لم تشترط توافر جميع عناصر هذين المصدرين وذلك حتى لا يجد بعض الممولين منفذا للنهرب من دفع الضريبة .

أولا : الدخل :

الدخل هو الوعاء الاول والطبيعى للضريبة ، ذلك لانه — كما سبق أن ذكرنا — يتمتع بصفات لا تتوافر في غيره من مصادر الضريبة وأهمها تجدد بصفة دورية مع بقاء مصدره ودوامه ، ومن المعروف في الدراسات الاقتصادية أن مصدر الدخل قد يكون ماديا وقد يكون بشريا وقد يكون ناتجا من اندماج هذين المصدرين معا . أما المصدر المادى فهو رأس المال الذى

ينقسم الى عقار ومنقول ، وأما المصدر البشرى فهو العمل بنوعيه اليدوى والعقلى . وأما المصدر الثالث والآخر فهو اندماج عنصرى رأس المال والعمل . وتختلف التسمية التى تطلق على الدخل باختلاف مصدره فاذا كان مصدره الدخل والارض أو العقار يسمى الدخل ريع أو ايجار ، اذا كان مصدره لرأس المال (الثروة المنقولة) يسمى الدخل فائدة ، واذا كان مصدره العمل يسمى الدخل أجر ، واذا كان مصدره التنظيم يسمى الدخل ربح .

ويمكن تعريف الدخل بأنه « كل ثروة جديدة قابلة للتقدير بالنقود يحصل عليها الشخص الطبيعى أو المعنوى خلال مدة معينة من الزمن ويكون لها صفة الدورية » هذا التعريف الذى جرت العادة على استخدامه فى الدراسات الاقتصادية ، يوضح لنا أن الدخل يتميز بالخصائص التالية :

١ — أن تكون الثروة جديدة :

وهذا يعنى أنه لا يعتبر دخلا الا كل ناتج جديد ، فعلى سبيل المثال اذا باع أحد الافراد جزءا من ممتلكاته وليكن عقارا مثلا فان الثمن الذى يحصل عليه نتيجة بيع هذا العقار لا يعتبر دخلا بالنسبة له . ان كل ما حدث فى هذه العملية لا يعدو أن يكون تحويلا فى شكل جزء من ثروة هذا الفرد دون زيادة فى قيمتها .

والسؤال الذى يواجهنا الآن :

اذا بيع هذا العقار بثمن يزيد عن ثمن شرائه ، فهل يعتبر الفرق دخلا بالنسبة للفرد الذى يبيع العقار ؟

الواقع أن التشريعات الضريبية فى الدول المختلفة لم تتفق مع بعضها البعض فى هذا الصدد فبينما البعض يعتبره دخلا يخضع للضريبة ، يرى البعض الآخر عدم اعتباره دخلا وعدم خضوعه للضريبة . ويرجع هذا لخلاف فى التشريعات الضريبية ان اختلاف

وجهات نظر الاقتصاديين وفقهاء المالية العامة . ويمكن القول باختصار
أن هناك نظريتين :

(أ) نظرية المصدر Theorie de Source أو كما يطلق عليها أحيانا
Theorie d'exploitation

(ب) نظرية زيادة القيمة Theorie de Pins — Value أو كما يطلق
عليها أحيانا نظرية الاثراء • Theorie d'enrichissement .

(أ) نظرية المصدر :

تبعا لهذه النظرية لا يعتبر دخلا الا كل ما يحصل عليه الفرد
في صورة دورية منتظمة خلال مدة معينة اما من مصدر بشرى أو من مصدر
مادى أو من اندماج هذين المصدرين . وقد أخذت بعض الدول بهذا الاتجاه
نحو تطبيق نطاق الدخل وأهمها التشريع الانجليزى .

(ب) نظرية زيادة القيمة :

طبقا لهذه النظرية يعتبر دخلا كل اثناء أو كل زيادة في القيمة ايا كان
مصدرها وأيا كانت مدتها . وبعبارة أخرى يعتبر دخلا كل زيادة في أصول
رأس المال تحققت خلال فترة معينة اما بزيادة ثمن البيع عن ثمن الشراء
بزيادة قيمة المنقول أو العقار أو جبهه أو بتركه أو بأية وسيلة أخرى . وهذا
هو الاتجاه الفرنسى الذى يدعو الى توسيع نطاق الدخل .

٢ — القابلية للتقدير بالنقود :

من المعروف أن دخل الافراد فى المجتمع يكون عادة فى شكل نقدى ،
والواقع أن الدخل الذى يحصل عليه الفرد شكل نقدى يكون مقابل مجموعة

من السلع أو الخدمات أسهم هذا الفرد في إنتاجها أو تأديتها . وعند تحديد نطاق الدخل الخاضع للضريبة يجب ألا يتضمن إلا السلع والخدمات القابلة للتقدير بالنقود . فعلى سبيل المثال إذا كانت ربة البيت تؤدي بعض الخدمات لاسرتها (اعداد الاطعمة ، تربية الاطفال ، مساعدتهم في دروسهم ، خياكة ملابسهم ... الخ) فلا يجب أن يشمل الدخل مقابلا لهذه الخدمات . أما المزايا العينية التي يحصل عليها بعض الافراد من الجهات التي يعملون بها كالسكن بالمجان أو استعمال سيارة العمل دون مقابل أو ... الخ ، فيجب أن يشملها الدخل الخاضع للضريبة .

كذلك تجدر التفرقة بين انتفاع الافراد بالعقارات وبين انتفاعهم بالمنقولات ففي انتفاعهم بالعقارات يحسب مقابل لهذا الانتفاع عند تحديد الدخل الخاضع للضريبة (كتقدير قيمة ايجارية للمنزل الذي يمتلكه أحد الافراد ويسكن فيه شخصيا) أما في حالة انتفاع الافراد بالمنقولات (سيارة ، أثاث ، تحف ... الخ) فلا يؤثر ذلك على تقدير الدخل الخاضع للضريبة .

٣ — الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنويين :

من المعروف أن القانون لا ينظم العلاقات والروابط بين أفراد المجتمع فحسب (أشخاص طبيعيين) ولكن كذلك بين مجموعات من الأشخاص أو الاموال تتمتع بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات (أشخاص معنويين) ولذلك ضمن تعريفنا السابق الدخل أن من يحصل عليه قد يكون شخصا طبيعيا أو فردا أو شخصا معنويا أي شركة .

وتختلف التشريعات الضريبية في معاملتها للاحتياطات التي تقتطعها شركات المساهمة من أرباحها تخصيصها للتأمين ضد بعض الاخطار أو لتوسع

نطاق نشاطها ، فبينما ترى بعض التشريعات اخضاع هذه الاحتياطات الضريبية ، يرى البعض الآخر اعفاؤها من الضريبة .

٤ — عنصر الزمن :

يحصل الافراد على دخولهم نتيجة اسهامهم في انتاج السلع او تأدية الخدمات . ولما كان انتاج الخدمات يتم بصفة مستمرة ودون توقف ، فلا يمكن تحديد الدخل وقياسه الا بتحديد فترة مينة من الزمن ، فقد جرت العادة على تحديد الدخل وقياسه خلال فترة سنة حتى يتحقق التنسيق مع قواعد ميزانية الدولة ولاسيما « قاعدة السنوية » Règle d'annuité ولذلك يقال أن الدخل يتسم بصفة الدورية أى أنه يتجدد كل سنة . ولكن لا يجب أن يفهم من ذلك أنه يتجدد كل سنة بنفس المقدار ، فالدخل غالبا ما يختلف من سنة لآخرى .

نخلص مما تقدم الى أن الدخل في لغة الاقتصاد له تفسير معين تمليه الاصول العلمية ، غير أنه في مجال التطبيق العملى لم تنقيد التشريعات الضريبية بهذا التحديد العلمى ، فمنها ما تجاوزه ومنها ما قصر دونه .

ثانيا : رأس المال :

ومن المعروف أن رأس مال أى فرد هو الفرق بين حقوقه ومجموع التزاماته في وقت ما مقدرة بالنقود . ويتضح من هذا التعريف أن تقدير رأس مال أى فرد يتم باجراء المقاصة بين ما له وما عليه ، فاذا كان هناك فائض يكون رأسماله ايجابيا ، واذا كان هناك عجز يكون رأسماله سلبيا .

واذا كان الدخل لابد وأن يقدر خلال فترة معينة من الزمن لانه يمثل مجموعة من السلع أو الخدمة أسهم صاحب الدخل في انتاجها أو تأديتها ،

فإن رأس المال لا يذ وأن يقدر في وقت ما لأنه عبارة عن ثروة متراكمة تتغير قيمتها من وقت لآخر بتغير قيمة حقوقه أو مجموع التزاماته .

وإذا كان الدخل له ثلاثة مصادر كما سبق أن ذكرنا العمل ، رأس المال ، (العمل ورأس المال) فإن رأس المال ليس له إلا مصدر واحد هو الادخار .

وتتوقف أهمية رأس المال على مقدار ما يدره من دخل ، ولذلك يحاول البعض تعريف رأس المال بأنه « كل عنصر مادي له قدرة على انتاج دخل لصاحبه » وفيما يلي مثال رقمي يوضح كيفية تقدير قيمة رأس المال :

إذا فرضنا أن أحد الأشخاص يملك رأس مال ممثلاً في عقار مبنى يدر له دخلاً سنوياً يبلغ ٥٠٠٠ جنيه وأن سعر الفائدة لهذا النوع من الاستثمار هو ٥ ٪ . في هذه الحالة يقال إن هذا الفرد يمتلك رأس مال تقدر قيمته ببـ ١٠٠٠٠٠ جنيه ، فإن حدث بعد فترة معينة أن زاد الدخل الذي يدره هذا العقار من ٥٠٠٠ جنيه إلى ٧٥٠٠ جنيه فيقال في هذه الحالة أن رأس مال هذا الفرد قد أصبح ١٥٠٠٠٠ جنيه (١) .

وتجب التفرقة بين رأس المال العامل أو المستثمر أي رأس المال الذي يدر على صاحبه دخلاً ، وبين رأس المال غير العامل أو غير المستثمر أي رأس المال الذي لا يدر على صاحبه دخلاً . ففي الحالة الأولى تدفع الضريبة من الدخل الذي يدره رأس المال وليس من رأس المال نفسه ، فكان ضريبة رأس المال في هذه الحالة ضريبة على الدخل . أما في الحالة الثانية فالضريبة تدفع فعلاً من رأس المال حيث تقتطع السلطات المالية مباشرة جزءاً منه . ومثال ذلك الضريبة التي تفرض على الأموال

(١) سبق أن ذكرنا مثلاً رقمياً يوضح هذه الحالة ، راجع المبحث الثاني ، « موضوع الضريبة » .

الأموال الراكدة والتحف والمجوهرات وعربات السياحة والبحوث والعقارات غير المبنية . . . الخ .

ويحاول بعض فقهاء المالية العامة ولاسيما أنصار الضريبة على رأس المال فيبرر هذه الضريبة بالحجج الآتية :

١ — الضريبة على رأس المال خير وسيلة يمكن الالتجاء اليها لمصادرة جزء من الثروة المكتسبة ، ومن ثم تقليل التفاوت بين الطبقات مما يساعد على تحقيق النظم الاشتراكي .

٢ — الضريبة على رأس المال أقدر من غيرها على إصابة بعض عناصر الثروة التي لا تفرض عليها ضريبة أخرى كالعقارات غير المبنية مثلا . وبذلك تستطيع الدولة أن تشترك في الانتفاع مما يطرا على بعض عناصر الثروة من زيادة رأسمالية وذلك على الرغم من أن عناصر الثروة نفسها لا تدر دخلا على صاحبها .

٣ — ان فرض الضريبة على رأس المال غير المستثمر يدفع الافراد الى محاولة استثمار رؤوس أموالهم واستغلالها رغبة منهم في التهرب من هذه الضريبة أو لتعويض ما اقتطعته الضريبة . ولا شك ان استثمار الاموال الراكدة يعود بالنفع على الاقتصاد القومي مما يدفع بعجلة التنمية الى الامام .

٤ — ان فرض ضريبة واحدة على رأس المال أفضل من فرض ضرائب متعددة يتحمل عبؤها في النهاية رأس المال .

والواقع أن هذه الحجج التي يسوقها أنصار الضريبة على رأس المال لا تتفق والواقع . فالضريبة على رأس المال لها عيوب كثيرة أهمها :

١ — ان تقويم رأس المال بهدف إخضاعه للضريبة ليس أمرا سهلا ،

فحتى يومنا هذا ما زالت هناك آراء متضاربة فيما يتعلق بتحديد طبيعة رأس المال وتعريفه . والواقع أن كثيرا من عناصر رأس المال يصعب تقديرها كالتحف النادرة واللوحات الاثرية والمجوهرات وطوابع البريد التذكارية ... الخ .

٢ — من المعروف في الدراسات الاقتصادية أن فرض الضريبة على رأس المال يؤدي الى نقص ميل الافراد للادخار ، ومن ثم نقص الاستثمار مما يؤدي الى نقص معدل النمو الاقتصادي .

٣ — ان رأس المال — بعكس الدخل — لا يتجدد بصفة دورية منتظمة ، وهذا يعنى أن فرض ضريبة عليه قد يؤدي في النهاية الى القضاء عليه وفناء .

٤ — ان فرض ضريبة واحدة على رأس المال بدلا من ضرائب الدخل المتعدد أمر لا يتفق وأصول العدالة الضريبية اذ يؤدي ذلك الى أن يتحمل أصحاب رؤوس الاموال وحدهم عبء الضرائب ، أما من يكون دخلهم مصدره العمل فلا يتحملون شيئا على الاطلاق من هذا العبء .

وهناك أسلوبان لفرض الضريبة على رأس المال :

١ — الضريبة على ملكية رأس المال :

Impôt sur la possession du capital

وفي هذه الحالة تفرض الضريبة على رأس المال لمجرد تملك الممول له دون النظر الى أصله وكيفية تكوينه . وقد تفرض هذه الضريبة على الرقم الاجمالي لرأس المال ، كما قد تفرض على بعض عناصره فقط وغالبا ما يكون ذلك عند انتقال هذه العناصر من الذمة المالية للممول الى ذمة ممول آخر .

٢ — الضريبة على الزيادة في رأس المال :

Impôt sur la possession du capital

وفي هذه الحالة تفرض الضريبة على ما يطرأ على رأس المال من زيادة اذ لا يرجع الفضل فيها لصاحبه وانما للمجتمع . ومن أهم صور هذه الضريبة تلك التي تفرض على الزيادة في القيمة العقارية . فاذا قامت الدولة بتنفيذ بعض الاعمال العامة كتحصين شبكة الطرق أو حفر الترعة أو اقامة المصارف والسدود ، فان ذلك يؤدي الى زيادة قيمة العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في هذه المنطقة . لذلك يكون من حق السلطات المالية ان تسهم في الانتفاع بهذه الزيادة التي طرأت على القيمة العقارية .

ومن صور هذه الضريبة كذلك تلك التي تفرض على الانصبـة Less Lots وتلك التي تفرض على التركات les Successions .

المبحث الخامس

تقسيمات الضرائب

جرت عادة علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة على تقسيم الضرائب الى المجموعات التالية :

- ١ - . ضرائب على الافراد ، وضرائب على الاموال .
- ٢ - . ضرائب توزيعية ، وضرائب قياسية .
- ٣ - . ضرائب عينية ، وضرائب شخصية .
- ٤ - . ضرائب مباشرة ، وضرائب غير مباشرة .

أولاً : الضرائب على الافراد والضرائب على الاموال :

كانت الضريبة في المجتمعات البدائية تفرض على الاشخاص بمقدار ثابت . وقد عرفت هذه الضريبة باسم ضريبة الرؤوس Poll Tax

وتدل الدراسة التاريخية للضرائب على أن هذه الضريبة كانت معروفة لدى الرومان، وكذلك في الاسلام، باسم خراج الرؤوس، كما عرفت مصر عندما فتحها عمرو بن العاص حيث قرر فرض ضريبة على كل رجل قادر على العمل قدرها دينار ، والواقع أن هذه الضريبة كانت تناسب طبيعة العصور التي فرضت خلالها . فمن جهة كانت هذه الضريبة سهلة في فهمها وفي جبايتها كما كان من الصعب التهرب منها . ومن جهة أخرى كانت هذه

الضريبة تتصف بالعدالة لان توزيع الدخول بين الافراد كان متقاربا الى حد بعيد (١) .

ولكن بانتهاء عهد الاقطاع وظهور النظام الرأسمالى وسيادة الحرية الاقتصادية ، ولاسيما بعد قيام الثورة الصناعية فى انجلترا فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر وانتشارها بعد ذلك فى الدول الاوربية والولايات المتحدة ، انتهى عهد الضرائب التى كانت تفرض على الافراد وأصبحت الضرائب فى العصر الحديث تتخذ الاموال وعاءا لها . وقد كان هذا أمرا طبيعيا ، فمن جهة أصبحت الضريبة على الافراد عاجزة عن مد الدولة بما تحتاج اليه من اموال لتغطية النفقات العامة المتزايدة ، ومن جهة أخرى لم تعد الضريبة على الافراد تحقق العدالة الضريبية نظرا للتفاوت الصارخ فى توزيع الدخول بين الافراد .

ثانيا : الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية :

يقصد بالضريبة التوزيعية *Impôt de répartition* تلك التى تحدد السلطات المالية مقدارها الكلى على أن يوزع على المولين تبعا لمقدرتهم على الدفع دون تحديد سعر الضريبة . والواقع أن هذه الضريبة ليس لها الاميزة واحدة هى معرفة السلطات المالية مقدما لحصيلة الضريبة . ولكن على الرغم من ذلك فقد عدلت جميع الدول عنها نظرا لانها لا تتفق ومبادئ العدالة الضريبية .

أما الضريبة القياسية *Impôt de quotité* فهى تلك التى تحدد السلطات المالية سعرها دون تحديد مقدارها الكلى ، ولكن عدم تحديد المقدار الكلى للضريبة لا يمنع بطبيعة الحال من تقدير حصيلة للضرائب المنتظرة

(١) عندما بدأ التفاوت فى الدخول فى الظهور تطورت ضريبة الرؤوس وأصبحت متدرجة تبعا للمركز الاجتماعى للممول كما حدث فى روسيا على سبيل المثال .

في موازنة الدولة . ويمكن القول أن جميع الضرائب في العصر الحديث أصبحت ضرائب قياسية .

ثالثا : الضرائب العينية والضرائب الشخصية :

تختلف الضريبة العينية عن الضريبة الشخصية من عدة أوجه أهمها :

١ — عند فرض الضريبة العينية Impôt réel لا يراعى مصدر الدخل ، أما عند فرض الضريبة الشخصية Impôt Personnel فان مصدر الدخل يؤخذ في الاعتبار . وبعبارة أخرى فان الضرائب الشخصية تعدد بتعدد مصادر الدخل (العمل ، رأس المال ، انعمل ورأس المال) . وعلى أساس هذه التفرقة فان الضريبة التي تفرض على الدخل الناتج من العمل يكون سنسعرها أقل من تلك التي تفرض على الدخل الناتج من رأس المال ، لان رأس المال كمصدر من مصادر الدخل يعتبر أكثر ثباتا واستقرارا عن العمل .

٢ — تتميز الضريبة العينية بأنها تصيب العنصر الخاضع لها بأكمله (دخل وثروة) مهما بلغت قيمته ، أما الضريبة الشخصية فلا تصيب كل الدخل أو كل الثروة وانما تترك للمول قدرا يسمح له بتحقيق الحد الأدنى للمعيشة أو حد الكفاف .

٣ — تفرض الضريبة العينية دون مراعاة لظروف المول الشخصية أو العائلية ، أما الضريبة الشخصية فانها تراعى الاعباء العائلية للمول .

٤ — تفرض الضريبة العينية غالبا بسعر موحد (ضرائب نسبية) ، أما الضرائب الشخصية فتفرض عادة بأسعار متزايدة بزيادة الدخل (ضرائب تصاعدية) .

هـ — تفرض الضريبة العينية على اجمالي الدخل أو رأس المال ،
أما الضريبة الشخصية فلا تفرض الا على الصافي فقط أى أنها تأخذ
في الاعتبار تكاليف الحصول على الدخل وأعباء الديون .

رابعاً : الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة :

يعتبر تقسيم الضرائب الى مباشرة direct وغير مباشرة indirect
من أقدم التقسيمات وأكثرها انتشاراً وذيوعاً في مؤلفات المالية العامة
والاقتصاد ، والواقع أن هناك عدة أسس ومقاييس للتفرقة بين الضرائب
المباشرة والضرائب غير المباشرة نوضحها فيما يلي :

١ — أماكن نقل عبء الضريبة :

يرى عدد كبير من الاقتصاديين وفقهاء المالية العامة أن الضريبة
تعتبر مباشرة إذا كان من المستحيل نقل عبئها . وتعتبر غير مباشرة
إذا كان من الممكن نقل عبئها . ويقصد بنقل عبء الضريبة أن
يتحمل عبأها النهائي شخص آخر غير دافع الضريبة . ولذلك
يجب التفرقة بين « دافع الضريبة » أو كما يسمى بالانجليزية Tax payer
وبالفرنسية Revevable وبين « متحمل عبء الضريبة » أو كما يسمى
بالانجليزية Tax bearer وبالفرنسية contribuable وطبقاً لهذه القاعدة
فإن ضرائب الدخل تكون ضرائب مباشرة ، والضرائب الجمركية وضرائب
الاستهلاك تكون ضرائب غير مباشرة .

والواقع أن هذا المعيار للتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة
وغير المباشرة يجانب الصواب . حقا أن أماكن نقل عبء الضريبة يتوقف
على طبيعة الضريبة المستحقة ، ولكنه في نفس الوقت يتوقف كذلك على عدد
آخر من العوامل منها على سبيل المثال درجة مرونة عرض وطلب السلعة
محل الضريبة .

فمثلا اذا فرضت السلطات المالية رسم انتاج على احدى السلع التى يكون الطلب عليها كثير المرونة فتكون هذه الضريبة غير مباشرة . ولكن قد يحدث أن يفضل المنتج تحمل هذه الضريبة أو جزء منها حتى لا ينكمش الطلب انكماشاً كبيراً بسبب ارتفاع السعر . ففى مثل هذه الحالة ، اذا اخذنا بمعيار نقل عبء الضريبة تكون هذه الضريبة مباشرة لانه لم يتم نقل عبئها كليا أو جزئيا .

وهناك عوامل أخرى كثيرة تؤثر فى امكان نقل عبء الضريبة ، منها سعر الضريبة ونوع العنصر الخاضع لها ، وتوافر أو انعدام المنافسة و ... الخ .

وتدل التجربة على أن ضرائب الدخل تعتبر ضرائب مباشرة يمكن نقل عبئها فى كثير من الحالات . فاذا عمدت السلطات المالية الى رفع أسعار الضريبة على الارباح التجارية والصناعية (ضريبة مباشرة) فإن المنتجين يستطيعون نقل عبء هذه الضريبة الى المستهلكين عن طريق رفع أسعار منتجاتهم ، فتصبح هذه الضريبة غير مباشرة .

وكذلك الحال بالنسبة للرسوم الجمركية (ضريبة غير مباشرة) نجد أن عبأها يقع جزئيا على المصدر الاجنبى وجزئيا على المستورد ، ويختلف الجزء الذى يتحمله كل طرف تبعا لدرجة مرونة الغرض والطلب فى الدولة المستوردة والدولة المصدرة .

والضريبة العقارية التى تعتبر ضريبة مباشرة طبقا للمعيار السابق ، قد يتمكن الملك من نقل عبئها أو جزء منه الى المستأجر وذلك عن طريق زيادة الایجار ولاسيما اذا كان الطلب على المساكن فى ازدياد مستمر مع ضعف نسبى فى مرونة العرض ، وبذلك تصبح هذه الضريبة غير مباشرة .

وخلاصة القول أن اتخاذ « إمكان نقل عبء الضريبة » كأساس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة لا يتفق والواقع وتؤدي إلى اعتبار بعض الضرائب تارة مباشرة وتارة أخرى غير مباشرة .

٢ . ثبات المادة الخاضعة للضريبة :

يرى البعض الآخر من علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة على أساس مدى ثبات العناصر الخاضعة للضريبة . فبينما نجد أن الضرائب المباشرة تنصب دوريا (غالبا سنويا) على المركز المالى للمول الذى يتكون من عناصر ثابتة ودائمة لفترة (كالملكية أو ممارسة المهنة) نجد أن الضرائب غير المباشرة تفرض على وقائع خاصة أو أعمال عرضية متقطعة (كالاستهلاك والتبادل والانتاج والاستعمال (١)) .

والواقع أن اتخاذ مدى ثبات المادة الخاضعة للضريبة كأساس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة لا يخلو من النقد . فعلى سبيل المثال نجد أن ضريبة الشركات التى تنصب على رأس مال ضريبة مباشرة ، المثال نجد أن ضريبة الشركات التى تنصب على رأس المال ضريبة مباشرة ، بالدوام أو الدورية وإنما يعد من الاعمال العرضية .

٣ . الأوراد الاسمية :

فى هذه الحالة تكون التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير

(١) Lucien Mebl ' Science et technique Fiscales, tense P.U.F., Paris. 1956. p. 50.

المباشرة على أساس معيارى ادارى يتعلق بطريقة جباية أو تحصيل الضريبة ،
فبينما يتم تحصيل الضرائب المباشرة بناء على أوراد أو قوائم اسمية يوضح
فيها اسم الممول ومقدار الضريبة المفروضة عليه ، يتم تحصيل الضرائب غير
المباشرة دون الحاجة الى اصدار مثل هذه القوائم ودون البحث فى حالة
المول الشخصية ، وانما يتم تحصيلها عند حدوث وقائع معينة كإنتاج السلعة
أو استيرادها من الخارج أو بيعها الى المستهلك أو ... الخ . وطبقا
لهذا المعيار تكون ضرائب مباشرة ، بينما تكون الرسوم الجمركية ورسوم
الإنتاج التى يتم تحصيلها دون اصدار أوراد اسمية ضرائب غير مباشرة .

والواقع أن هذا المعيار كسابقيه لا يخلو من أوجه النقد . فالضريبة
على القيم المنقولة (قوائم السندات وأرباح الأسهم لحاملها) ضريبة مباشرة،
وعلى الرغم من ذلك يتم تحصيلها دون اصدار أوراد اسمية لاستحالة تحديد
ومعرفة المولين شخصيا .

نخلص مما تقدم الى أن هناك معايير متعددة للتفرقة بين الضرائب
المباشرة والضرائب غير المباشرة . ولكن على الرغم من تعدد المعايير فانها
كلها عرضة للنقد ولا يمكن الاعتماد على أحدها فقط لضمان الوصول الى
نتيجة سليمة . وعلى أى حال جرت عادة علماء الاقتصاد وفقهاء المالية
العامة على استخدام تعبير « الضرائب المباشرة » للدلالة على ضرائب
الدخل وضرائب رأس المال ، واستخدام تعبير « الضرائب غير المباشرة »
على الضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك .

وقد انقسم علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة الى فريقين : فريق

يدافع عن الضرائب المباشرة ويوضح مزاياها وفي نفس الوقت يهاجم الضرائب غير المباشرة ويوجه اليها الانتقادات ، وفريق آخر يدافع عن الضرائب غير المباشرة موضحا مزاياها وعيوب الضرائب المباشرة . وفيما يلي عرض مختصر لوجهة نظر كل من الفريقين .

اولا : مزايا الضرائب المباشرة :

١ — تتميز الضرائب المباشرة بعدالتها في توزيع الاعباء الضريبية وذلك لانها تفرض على اساس مقدرة المولين على الدفع . ففى ظل هذا النظام يمكن تطبيق مبدأ التصاعد في اسعار الضرائب ، كما يمكن اخذ ظروف الممول الشخصية واعبائه في الاعتبار .

٢ — عدم تأثرها بالدورة التجارية والتقلبات الاقتصادية كثيرا مما يؤدي الى ثبات حصيلتها نسبيا نتيجة لثبات العناصر التى تفرض عليها كالأجور والمرتبات ، ودخول العقارات المبنية ، ودخول الاطيان ، وغيرها .

٣ — سهولة تقديرها مما يمكن من الاعتماد عليها الى حد بعيد عند تقدير الإيرادات العامة في موازنة الدولة . وترجع سهولة تقدير الضرائب المباشرة الى معرفة السلطات المالية مقدما لدافعى الضريبة ومقدار ثرواتهم الخاضعة للضريبة .

والواقع أن بعض أنواع الضرائب المباشرة أسهل في تقديره عن البعض الآخر . فمثلا نجد أن ضريبة الاراضى أسهل في تقديرها من ضريبة الدخل لأن مساحة الارض الزراعية لا تتغير كثيرا من عام لآخر ، في حين أن الدخل يكون عرضة للزيادة والنقصان من عام لآخر .

٤ — عندما يدفع الممول الضريبة المباشرة يشعر بوطأتها وهذا يجعله يتتبع كيفية انفاق الدولة لحصيلة الضرائب .

٥ — تتميز الضريبة المباشرة بوضوحها حيث يعرف كل ممول على وجه التحديد مقدار ما يدفعه من ضرائب ، هذا بالإضافة الى وجود علاقة مباشرة بينه وبين الادارة القائمة على التحصيل ، أى عدم وجود وسيطة بينهما .

ثانيا : عيوب الضرائب المباشرة :

١ — يغلب على الضرائب المباشرة عدم اتصافها بالمرونة الكافية ، ومن ثم عدم امكان التحكم فى حصيلتها أى زيادتها أو انقاصها بسهولة وسرعة طبقا لما تقتضى به الظروف الاقتصادية .

٢ — اذا سادت الاقتصاد القومى موجة تضخمية ، أى ارتفاع فى الاسعار ، ومن ثم انخفاض فى قيمة النقود ، فهذا يعنى انخفاضا فى القيمة الحقيقية لحصيلة الضرائب المباشرة .

٣ — تعقد وطول اجراءات الربط والتحصيل مما يترتب عليه تأخر تحصيل الكثير منها .

٤ — وجود علاقة مباشرة بين الممول والسلطة القائمة على التحصيل يفتح بابا للتهرب من دفع الضريبة أو جزء منها وذلك بالاستعانة بشتى الطرق : كالوساطة ، والمحسوبية ، والرشاوى وغيرها .

٥ — شعور الممول بوطأتها ومن ثم كراهيته لها ، ولاسيما فى حالة ارتفاع سعرها مما يشجعه على محاولة التهرب منها .

ثالثا : مزايا الضرائب غير المباشرة :

١ — تتميز الضرائب غير المباشرة بأنها تؤدي — الى جانب وظيفتها

المالية — وظيفة اقتصادية على جانب كبير من الأهمية ألا وهي تحقيق التوازن بين العرض والطلب لكل فرع من فروع الانتاج ، فعلى سبيل المثال ، عندما تزيد الكمية المنتجة (العرض) عن الكمية المستهلكة (الطلب) لسلعة ما . يلجأ المسئولون الى تخفيض الضريبة المفروضة على هذه السلعة مما يؤدي الى انخفاض سعرها ، ومن ثم تمتد الطلب ليتعادل مع العرض . والعكس صحيح بمعنى أنه عندما تكون الكمية المطلوبة من سلعة ما اكبر من الكمية المعروضة . يلجأ المسئولون الى زيادة الضريبة المفروضة عليها مما يؤدي الى ارتفاع سعرها ، ومن ثم انكمش الطلب المتعادل اسعارها (١) ففي هذه الحالة قد تؤدي الضريبة المفروضة على الجلود مع العرض . ومن الواضح أن الضرائب المباشرة لا تؤدي هذه الوظيفة الاقتصادية .

٢ — الضرائب غير المباشرة أكثر عدالة من الضرائب المباشرة . ويرجع ذلك الى أن الضرائب المباشرة تحابي ذوى الدخل المرتفعة على حساب ذوى الدخل المنخفضة . فمن المعروف أن الموظفين والعمال — وهم أصحاب الدخل المنخفضة — لا تكون لديهم أية فرصة للتهرب من الضريبة المباشرة ولو جئنا لانهم يدفعون الضريبة (كسب العمل) بناء على اقرار من الغير (صاحب العمل أو المصلحة الحكومية) وغالباً ما يتم حجزها عند المنبع . أما أصحاب الدخل المرتفعة (أصحاب المهن الحرة) فتكون لديهم فرصة كبيرة للتهرب من الضريبة المباشرة (ضريبة الارباح التجارية والصناعية ، ضريبة المهن غير التجارية ، ضريبة الايراد العام) لانهم يدفعونها بناء على اقرار يقدموه بأنفسهم .

ومن جهة أخرى فإنه في ظل نظام الضرائب المباشرة تكون هناك تفرقة بين الممولين نذكر منها :

(أ) تفرقة بين المولين الذين يكونون ملزمين بحكم القانون بامسك دفاتر منتظمة وبين المولين الذين لا يلزمهم القانون بذلك .

(ب) تفرقة بين المولين الذين تسمح لهم طبيعة عملهم بالتهرب من الضريبة وبين المولين الذين لا تسمح لهم طبيعة عملهم بذلك .

(ج) تفرقة بين المولين الذين يستطيعون التهرب من الضريبة تحت ستار « سر المهنة » وبين المولين الذين لا تتاح لهم هذه الفرصة للتهرب من الضريبة .

(د) تفرقة بين المولين الذين تكون لهم صلات قرابة أو صداقة بالمسؤولين عن تقدير وتحصيل الضريبة ، وبين المولين الذين تنعدم صلاتهم بالمسؤولين .

(هـ) تفرقة بين المولين الذين يتمتعون بأخلاق عالية وضمير يقظ وحماس وطنى ، وبين المولين الذين يضربون بهذه القيم عرض الحائط .

كل هذه المساوىء التى تتميز بها الضرائب المباشرة وتجعلها غير عادلة ، لا تتوفر فى الضرائب غير المباشرة التى تعتبر بحق أكثر عدالة من حيث توزيع العبء الضريبى بين المواطنين تبعاً للقدرة المالية لكل منهم .

٣ — تتميز حصيلة الضرائب غير المباشرة بالرونة . ففى أوقات الرخاء تزداد حصيلتها على الرغم من عدم زيادة أسعارها وذلك نتيجة للرواج ، ومن ثم زيادة الانفاق وكثرة المعاملات فى المجتمع . كما يقصد بالرونة أيضاً (م ١٠ — مالية عامة)

زيادة حصيلتها فور اتخاذ قرار زيادة أسعارها بعكس الحال بالنسبة للضرائب المباشرة التي لا تزيد حصيلتها الا بعد فترة معينة من زيادة أسعارها .

٤ — تتميز الضرائب غير المباشرة بأنها سهلة في تحمل عبئها نظرا لعدم الشعور بوطأتها لأنها تندمج في ثمن البيع ، ومن ثم فغالبا ما يجهل الفرد مقدارها الصحيح .

٥ — ان نقل عبء الضريبة غير المباشرة لا تكون له آثار سيئة بعكس الحال عند نقل عبء الضريبة المباشرة . ففي هذه الحالة الأخيرة يتم نقل عبء الضريبة بطريقة غير منتظمة ومنافية لما تهدف اليه قوانين الضرائب والسياسة المالية للدولة ، أما عبء الضرائب غير المباشرة فيتم بطريقتة منتظمة وبما يتفق مع السياسة المالية للدولة لان المشرع يعلم مقدما أنه سيتم نقل عبء هذه الضريبة ، ومن ثم فهو يعلم تماما من سيتحمل عبؤها في النهاية.

٦ — في ظل نظام الضرائب المباشرة تكون البيانات التي يحصل عليها الجهاز الاحصائي في الدولة بعيدة عن الصحة لان المنتجين وأصحاب الاعمال وأرباب المهن الحرة وغيرهم من المولين يحاولون اخفاء جزء من انتاجهم ونشاطهم للتهرب ولو جزئيا من دفع الضريبة . أما في ظل نظام الضرائب غير المباشرة فتكون هذه البيانات مطابقة للواقع لان هؤلاء جميعا لا تكون لهم أية مصلحة خاصة في عدم اظهارها كاملة . فالمنتج — على سبيل المثال — يعلم تماما أن كل ما سيدفعه من ضرائب غير مباشرة سينقل عبؤه كاملا الى المستهلك .

٧ — يستدعى نظام الضرائب المباشرة وجود جهاز ادارى ضخم لتقدير وربط وتحصيل الضريبة وكذلك مكافحة التهرب منها ، مما يكلف الدولة

نفقات باهظة ويؤدي في النهاية الى ضعف الحصيله الصافيه للضرائب .
هذا علاوة على تأخير جباية الكثير منها بسبب طول الاجراءات التي
يستلزمها ربطها وتحصيلها . أما نظام الضرائب غير المباشرة فلا يحتاج
تطبيقه الا لعدد محدود من الاداريين نظرا لسهولة تقدير الضريبة
وتحصيلها .

٨ — يرى أنصار الضرائب المباشرة — كما سبق أن ذكرنا — أنها
تتميز بتحقيق العدالة نتيجة تطبيق الاسعار التصاعديّة . ويضيف أنصار
الضرائب المباشرة أن هذه الميزة لا تتوافر في الضرائب غير المباشرة حيث يدفع
الأفراد — رغم التفاوت الكبير في مستويات دخولهم — نفس المقدار من
الضريبة عن كل وحدة مستهلكة من السلع والخدمات .

والواقع أن هذا الرأي مردود عليه بالملاحظتين التاليتين :

(١) ان التصاعد في نظام الضرائب المباشرة يفقد جزءا كبيرا
من قيمته في التطبيق العملي . فمن جهة يحاول الممول بشتى الطرق
اخفاء جزء من دخولهم حتى لا يخضعوا للأسعار المرتفعة للضريبة
التصاعديّة ، ومن جهة أخرى يوزع الممولون مصادر دخولهم على أعضاء
الأسرة حتى يخضع كل دخل على حدة لمعدل منخفض من الضريبة .

(ب) ان التصاعد يمكن تطبيقه في نظام الضرائب غير المباشرة وذلك
بتقسيم السلع الى عدة مجموعات بالشكل التالي :

سلع خمرية ، سلع جارية الاستعمال ، سلع شبه كمالية ، سلع

مالية ، سلع الترف . وتعفى سلع المجموعة الاولى (السلع الضرورية) من كل ضريبة ، وهذا الاعفاء يتشابه مع اعفاء الحد الأدنى للمعيشة في ظل نظام الضرائب المباشرة ، ثم تفرض الضريبة بعد ذلك بأسعار تصاعدية على المجموعات التالية .

٩ — لعل أهم اعتراض على الضرائب المباشرة ذات الاسعار التصاعدية هو أنها تؤدي الى اقتطاع جزء هام من دخول الأفراد ذوي الدخل المرتفعة مما يؤدي الى نقص مقدرتهم على الادخار وليس مقدرتهم على الاستهلاك . ومن الواضح أن هذا يتعارض مع احتياجات التنمية في الدول النامية . وفي هذا الصدد يقول راجنر نوركس « اذا كان الهدف هو تشجيع الادخار فان الضرائب يجب أن تفرض على الانفاق وليس على الدخل (١) » .

أما الضرائب غير المباشرة فان تؤدي الى نقص الاستهلاك وليس الادخار وهذا يتفق مع احتياجات التنمية في الدول النامية .

رابعاً : عيوب الضرائب المباشرة :

يتضح من التحليل السابق أن الضرائب غير المباشرة تتمتع بكثير من

(1) For The Sake of the incentive to Save, Taxation should not be on personal income, but Rather on expenditures Rogner Nuikse, problems of capital formation in underdeveloped countries, P. 140.

المزايا ، كما يتضح كذلك أن ما يذكر عادة من عيوب لهذه الضرائب مردود عليه . ولذلك فنحن نعتقد أن الضرائب غير المباشرة أفضل — بصفة عامة — من الضرائب المباشرة .

والمشاهد أن النظم الضريبية في جميع العالم الرأسمالية ، واشتراكية ، متقدمة ونامية (تجمع بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، إلا أن مدى مساهمة كل منهما في الحصيلة الإجمالية للضرائب يختلف من دولة لأخرى .

المبحث السادس

نقل الضريبة واستقرارها

SHIFTING AND INCIDENCES

يقصد بنقل الضريبة أن الشخص الذى تفرض عليه الضريبة ويكون مكلفا بدفعها ينقل عبؤها الى شخص آخر . أما استقرار الضريبة فيقصد به المكان النهائى الذى يرسو عليه عبء الضريبة .

ويتم نقل الضريبة الى الأمام Forward أو الى الخلف Backward ويمكن توضيح الفرق بين الحالتين عن طريق المثال التالى :

إذا قررت الحكومة فرض رسم انتاج على صناعة دباغة الجلود ، فقد يؤدي ذلك الى رفع ثمن الجلود المدبوغة بمقدار الضريبة كليا أو جزئيا . فى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل الى الأمام أى الى مرحلة تلى من الوجهة الفنية المرحلة الخاضعة للضريبة وهى مرحلة دباغة الجلود . ومن الطبيعى أن يؤثر ذلك على أسعار المصنوعات الجلدية فمتجه نحو الارتفاع بمقدار الضريبة كليا أو جزئيا .

فى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل مرة أخرى الى الأمام حيث تستقر نهائيا على المستهلكين .

أما اذا كانت أحوال سوق تصريف المصنوعات الجلدية لا تسمح بارتفاع

أسعارها^(١) ففي هذه الحالة قد تؤدي الضريبة المفروضة على الجلود المدبوة الى تخفيض ثمن الجلود الخام بمقدار الضريبة كليا أو جزئيا .
في هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل الى الخلف أى الى مرحلة تسبق من الوجهة الفنية المرحلة الخاضعة للضريبة وهى مرحلة دباعة الجلود حيث يتحمل عبء الضريبة منتجو الجلود الخام .

ولدراسة نقل الضريبة بشيء من التفصيل ، لابد من التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مع التمييز بين حالة المنافسة وحالة الاحتكار^(٢) .

أولا : نقل الضرائب المباشرة

(١) حالة المنافسة :

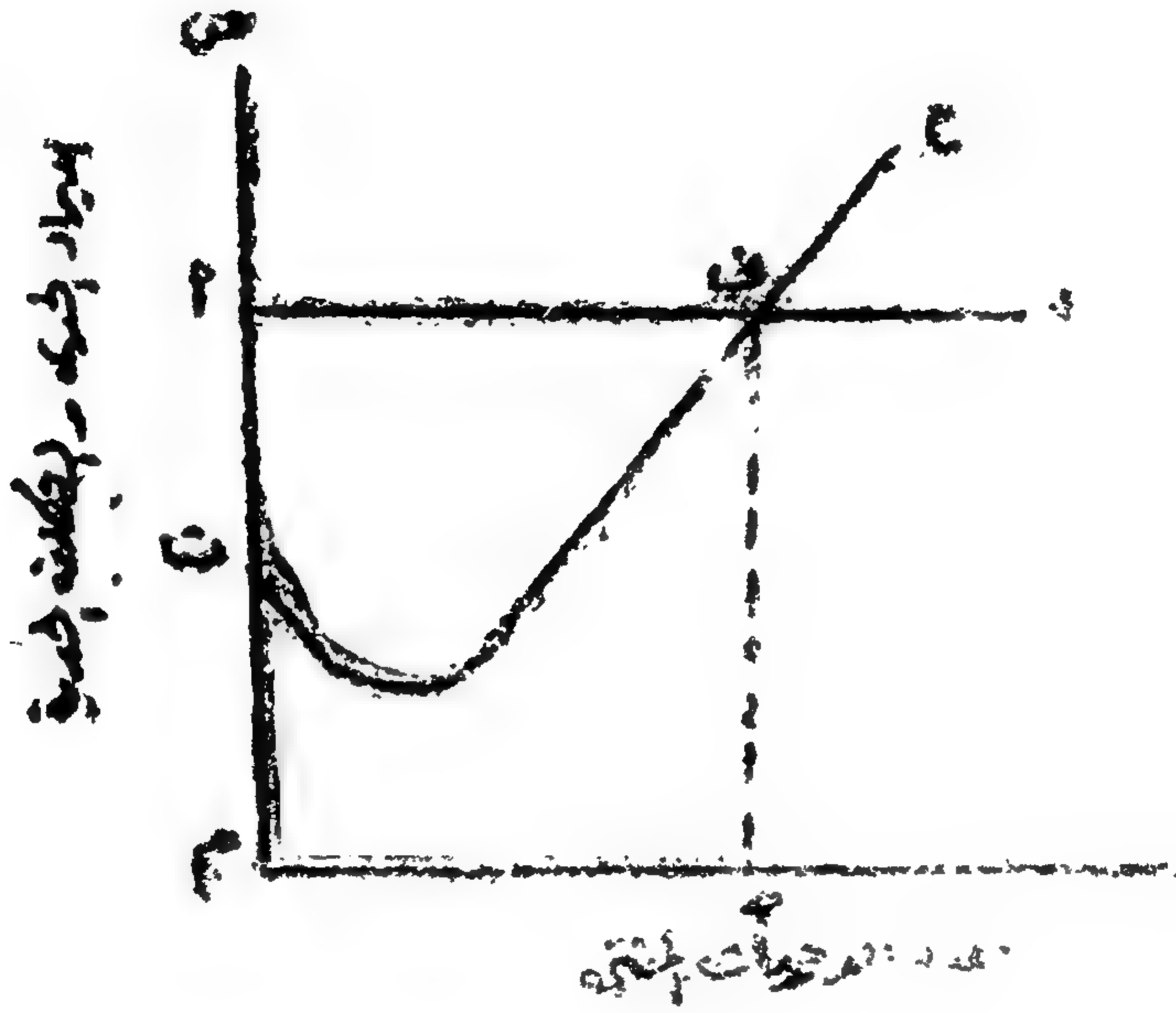
من المعروف أنه في ظل المنافسة الكاملة يحدد المنتج حجم انتاجه الذى يحقق له أكبر ربح ممكن عند النقطة التى يلتقى فيها منحنى التكلفة الحدية مع منحنى الإيراد الحدى . فاذا فرضت الحكومة ضريبة على أرباح المنتج ، فان هذه الضريبة لا تؤثر فى التكلفة ولا فى الإيراد الحدى .

(١) كأن يكون الطلب على المصنوعات الجلدية كثير المرونة مثلا .

(١) M. Slade Kendrick, Public Finance, Principles and Problems, P.P. 558 — 567.

ولذلك فان حالة التوازن لا تتأثر اطلاقا نتيجة فرض هذه الضريبة التى يستقر عبؤها نهائيا على المنتج .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البيانى التالى :



ويوضح المحور الأفقى م س عدد الوحدات المنتجة ويوضح المحور الرأسى م ص الإيراد الحدى والتكلفة الحدية ، ويمثل الخط الأفقى أ ب الإيراد الحدى (الثمن) ويمثل المنحنى ت ح التكلفة الحدية . أما النقطة ف فهى نقطة التقاء منحنى التكلفة الحدية مع منحنى الإيراد الحدى وهى التى تحدد الحجم الأمثل للإنتاج (م ج) .

ويلاحظ أن هذا التحليل ينطبق فقط فى المدة المتوسطة التى لا تتسع الى تغيير فى عدد المشروعات ه أما فى المدة الطويلة التى تتسع لذلك ، فان

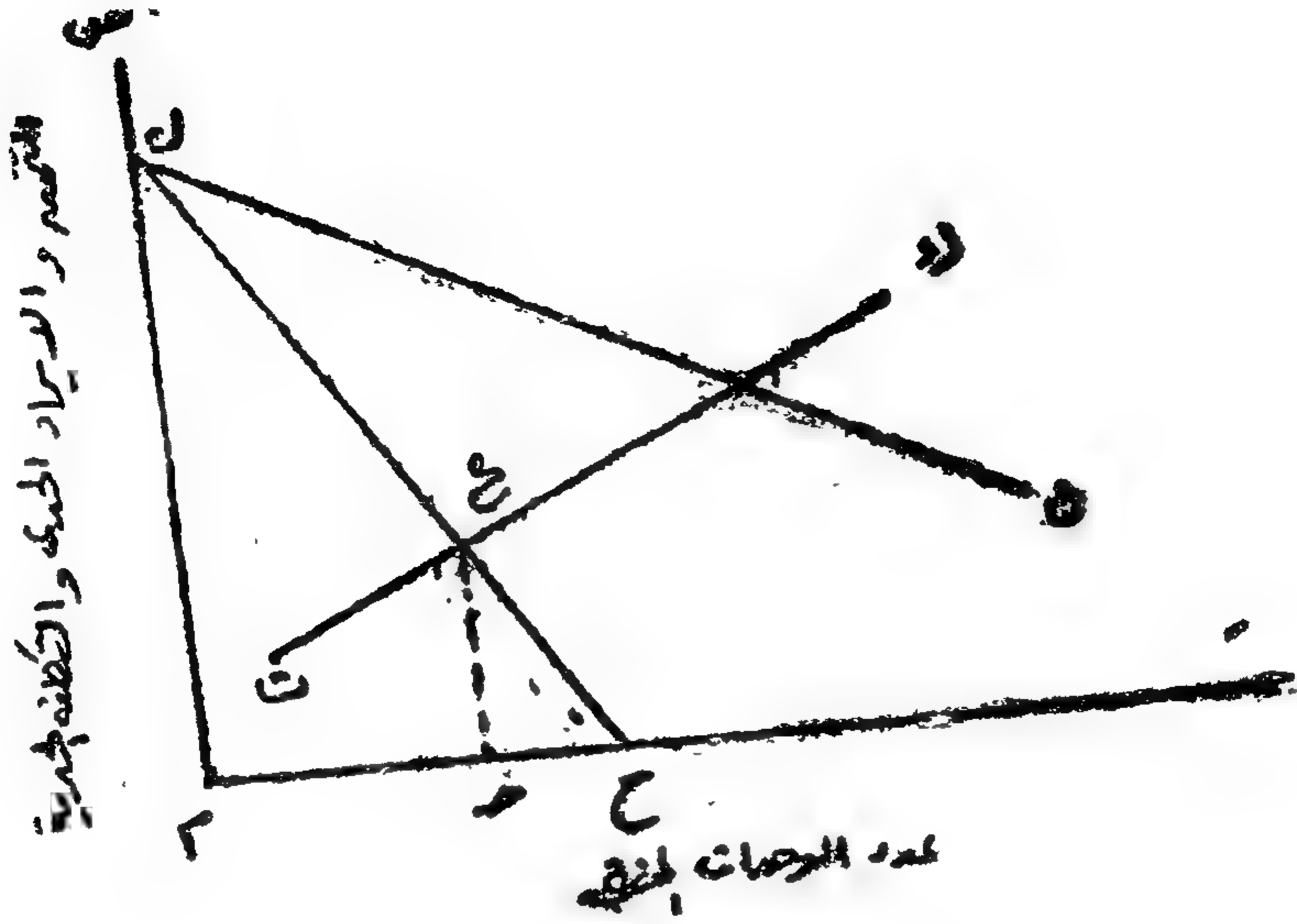
فرض الضريبة على أرباح صناعة ما قد يؤدي الى تحول بعض المنتجين الى صناعات أخرى . في هذه الحالة تقل الكمية المنتجة من الصناعة التي فرضت الضريبة على أرباحها مما يؤدي الى ارتفاع أسعار منتجاتها ، وبذلك تكون الضريبة قد نقلت الى المستهلكين .

(ب) حالة الاحتكار :

الواقع أن الامر يختلف في حالة الاحتكار عنه في حالة المنافسة (المدة المتوسطة) فالمحتكر يحدد حجم انتاجه الذي يحقق له أكبر ربح ممكن عند النقطة التي يلتقى عندها منحنى التكلفة الحدية مع الإيراد الحدى . فاذا فرضت الحكومة ضريبة على أرباح المحتكر ، فإن هذه الضريبة لا تؤثر في التكلفة الحدية ولا في الإيراد الحدى ، ولذلك فإن حالة التوازن لا تتأثر اطلاقاً نتيجة هذه الضريبة التي يستقر عبؤها نهائياً على المحتكر .

وبعبارة أخرى فإن حجم الانتاج الذي يحقق للمحتكر أكبر ربح ممكن قبل فرض الضريبة سيحقق له أيضاً أكبر ربح صاف بعد فرض الضريبة .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البياني التالي :



يوضح المحور الافقى م س عدد الوحدات المنتجة ، ويوضح المحور الرأسى م ص الثمن والاييراد الحدى والتكلفة الحدية . ويمثل المنحنى ل ن الثمن ، كما يمثل المنحنى ل ح الایراد الحدى ، والمنحنى ت ك التكلفة الحدية . أما النقطة ع فهي نقطة التقاء منحنى التكلفة الحدية مع منحنى الایراد الحدى وهى التى تحدد الحجم الأمثل للانتاج (م ج) .

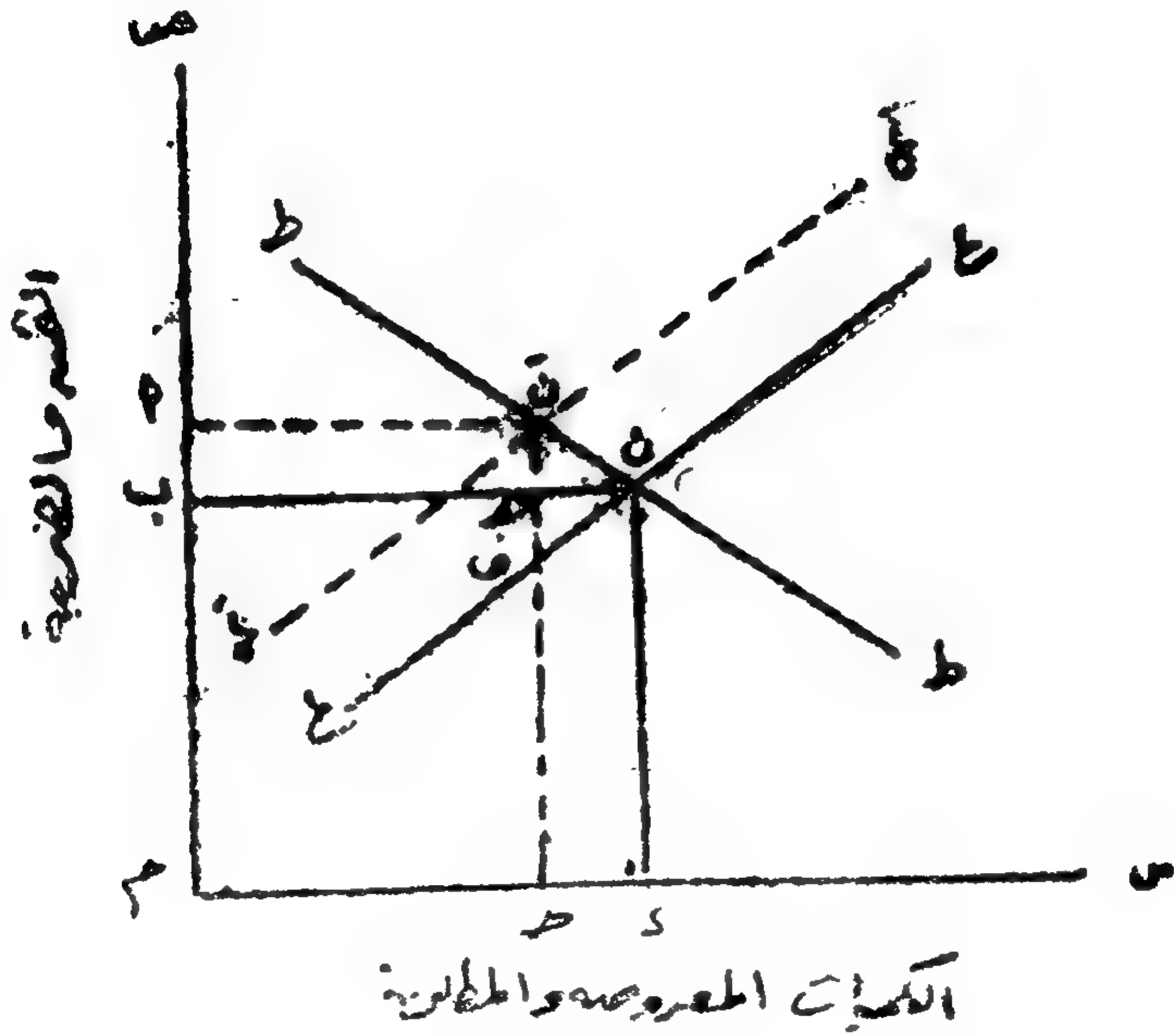
ثانيا : نقل الضرائب غير المباشرة :

(١) حالة المنافسة :

لما كان العرض الكلى يتوقف على مستوى الثمن بالنسبة الى التكلفة الحدية فى المشروعات المختلفة ، أو بعبارة أخرى لما كان العرض الكلى يتكون من مجموع منحنيات التكلفة الحدية ، فان فرض الضريبة غير المباشرة (لرسوم الانتاج مثلا) سيؤدى حتما الى انتقال منحنى العرض

الى اليسار أى نقص الكمية المعروضة بمقدار الضريبة المفروضة. ومن الطبيعي أن يؤدي ذلك الى ارتفاع الثمن .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البيانى التالى :

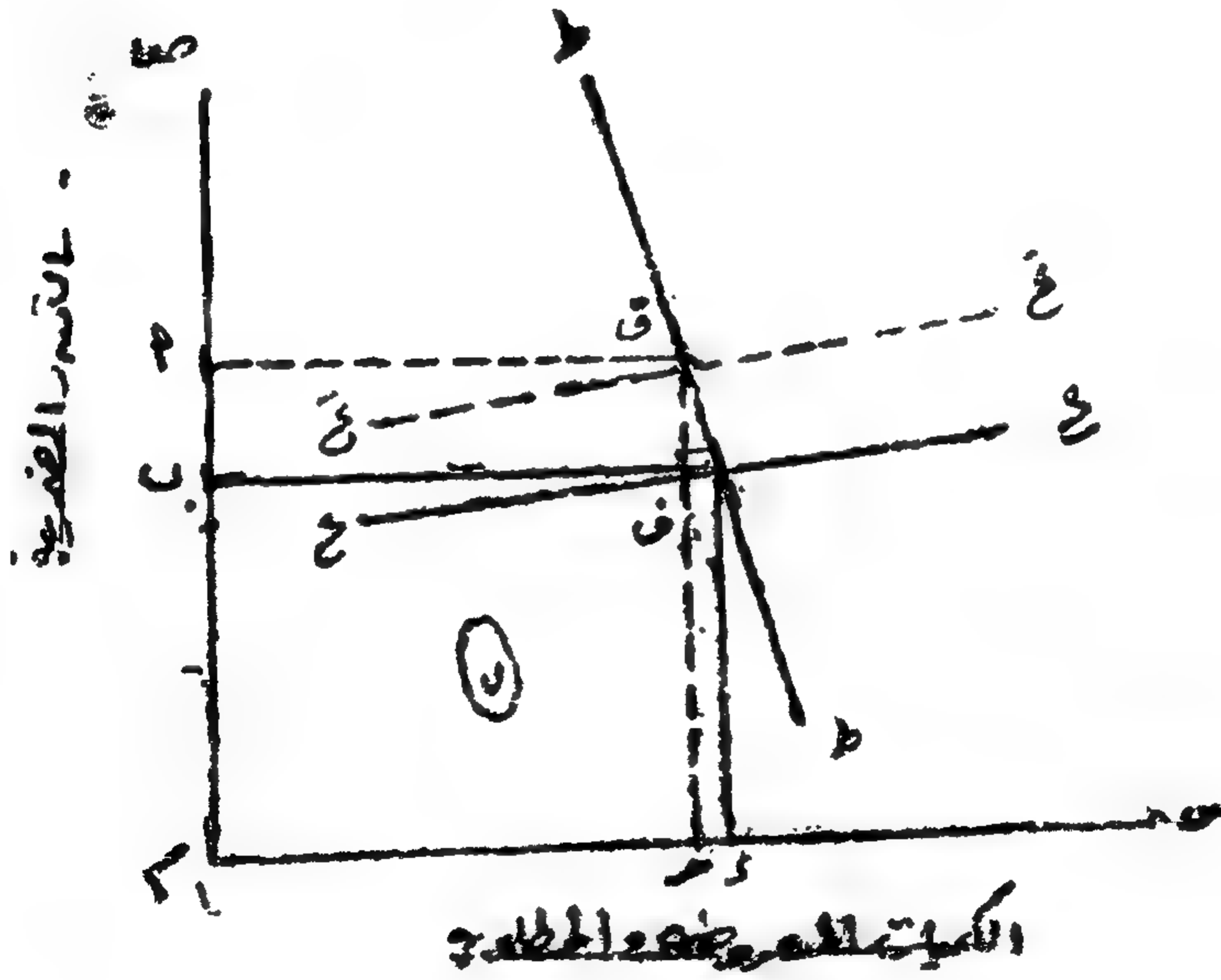


يوضح المحور الافقى م س الكميات المعروضة والمطلوبة ، ويوضح المحور الرأسى م ص الثمن والضريبة ، ويوضح المنحنى ع ع العرض قبل فرض الضريبة ، ويوضح المنحنى ط ط الطلب ، ويتقابل المنحنيان فى النقطة من حيث تتعادل الكمية المعروضة م د مع الكمية المطلوبة م د ويكون ثمن التوازن م ب . وواضح من الرسم أن فرض الضريبة يؤدي الى تغير العرض بالنقص ويصبح منحنى العرض ع ع ويرتفع الثمن الى م ا ، وتجدر الإشارة الى أن الزيادة فى الثمن تبدأ أى من أقل من مقدار

الضريبة المفروضة ف ن ويرجع ذلك الى المستهلك يتحمل جزء من مقدار
الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الآخر .

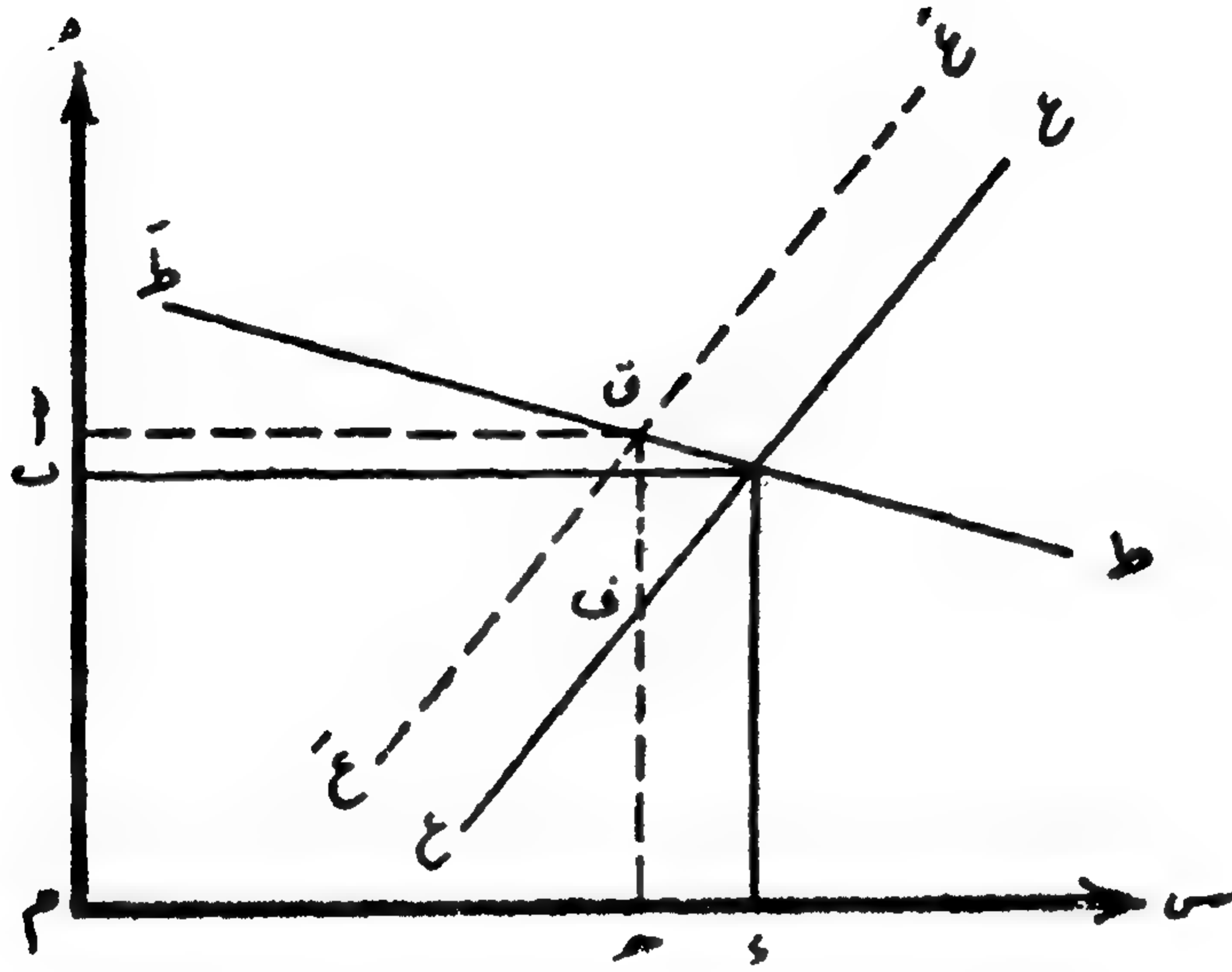
الواقع أن الجزء الذي يتحمله المنتج والجزء الذي يتحمله المستهلك من
الضريبة غير المباشرة يتوقف على مرونة العرض ومرونة الطلب .

فإذا كان الطلب قليل المرونة والعرض كثير المرونة ، يرتفع الزمن بنسبة
كبيرة أى أن المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من الضريبة بينما لا يتحمل المنتج
الأجزاء ضئيلة منها . ويمكن توضيح ذلك بالرسم البياني التالي :



واضح من هذا الرسم أن ارتفاع الثمن ب ١ يقل قليلا جدا عن مقدار
الضريبة ف ق . أما إذا كان الطلب كثير المرونة والعرض قليل المرونة ،
فإن الثمن يرتفع بنسبة ضئيلة أى أن المستهلك يتحمل جزءا بسيطا من
الضريبة بينما يتحمل المنتج الجزء الأكبر منها .

ويمكن توضيح ذلك بالرسم البياني التالي :



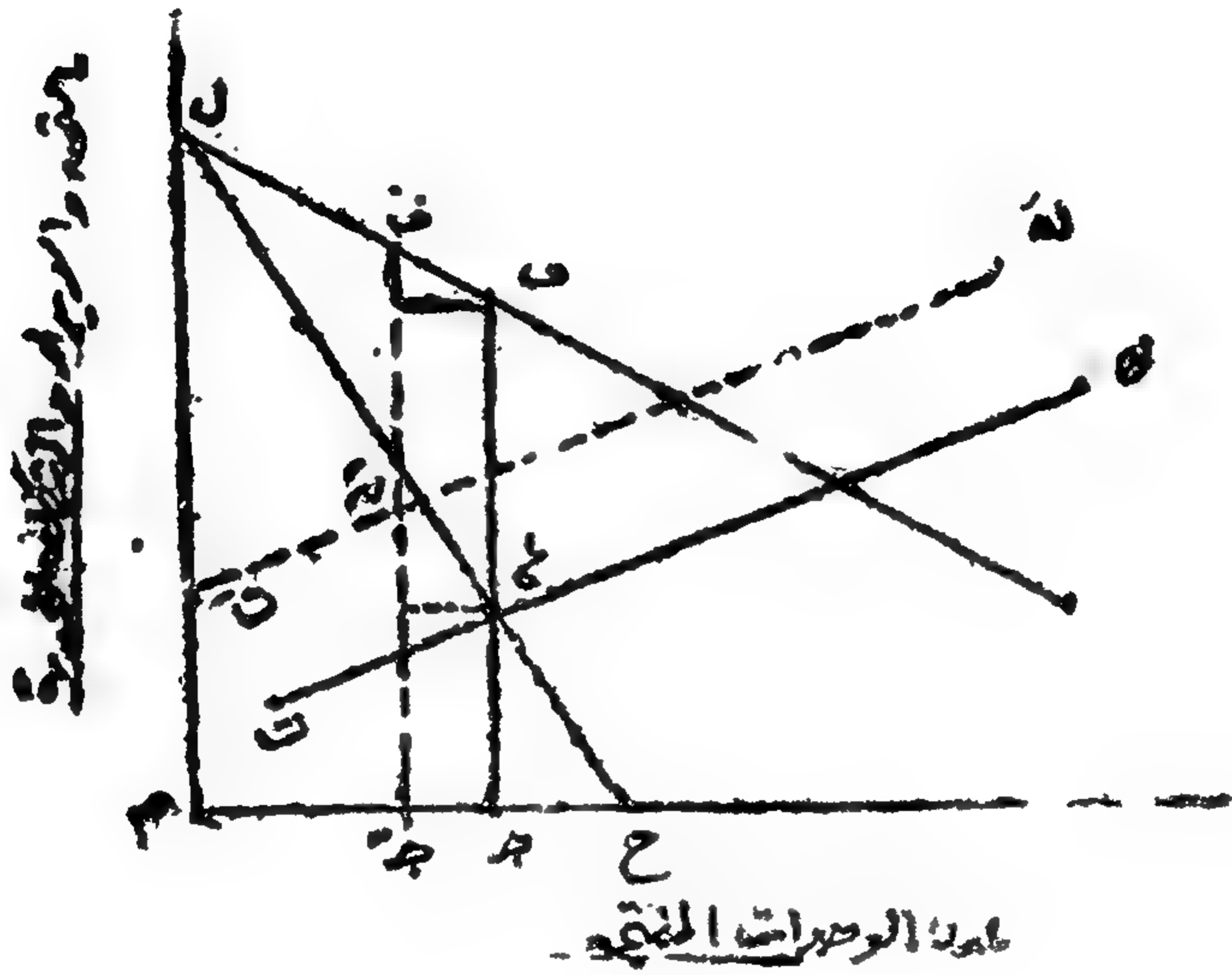
الكميات المعروضة والمطلوبة

واضح من الرسم أن ارتفاع الثمن بـ a يقل كثيرا عن مقدار الضريبة فـ q .

(ب) حالة الاحتكار :

إذا فرضت الحكومة ضريبة غير مباشرة (رسوم انتاج مثلا) فإن هذه الضريبة تؤدي إلى زيادة التكلفة الحدية ؛ ومن الطبيعي أن يؤدي ذلك إلى ارتفاع ثمن البيع أي نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البياني التالي :



واضح من هذا الرسم أن فرض الضريبة قد أدى إلى انتقال منحنى التكلفة الحدية ك ت جهة اليسار ك ت مما يعنى زيادة التكلفة الحدية ، كما يتضح أيضا ارتفاع الثمن من ف ح إلى . ف ح أى بزيادة تساوى ف ه . ويمكن تقدير هذه الزيادة بالنسبة لمقدار الضريبة لذلك نرسم الخط الأفقى ع د فنجد أن $F_h = \frac{1}{2} F_c$. لأن ميل الإيراد الحدى يساوى ضعف ميل الطلب ومعنى ذلك أن ارتفاع الثمن أقل من نصف مقدار الضريبة . ويلاحظ أن مدى ارتفاع الثمن يتوقف على عاملين هما : انحدار منحنى التكلفة الحدية ومرونة الطلب .

المبحث السابع

الآثار الاقتصادية للضرائب

سوف تقتصر دراستنا هنا على أهم الآثار الاقتصادية للضرائب وهي :

- ١ - أثر الضرائب على الادخار واستثمار .
- ٢ - أثر الضرائب على الاستهلاك والانتاج .
- ٣ - أثر الضرائب على تخصيص الموارد .
- ٤ - أثر الضرائب على توزيع الدخل .
- ٥ - أثر الضرائب على اقبال الافراد على العمل .
- ٦ - أثر الضرائب على التداول النقدي .

وفيما يلي تتناول دراسة هذه الآثار بشيء من التفصيل :

اولا : أثر الضرائب على الادخار والاستثمار :

- ١ - ان فرض ضريبة مباشرة ذات أسعار تصاعدية يؤدي الى اقتطاع جزء هام من دخول الاغنياء مما يحد من مقدرتهم على الادخار . لذلك فعند فرض هذه الضريبة لابد من مراعاة قدر من التوازن بين هدفين هما : تشجيع الادخار وتحقيق العدالة الضريبية .

٢ — ان فرض ضريبة القيم المنقولة على فوائد المدخرات يؤدي الى نقص الادخار كما يؤثر كذلك على استعداد الافراد للادخار .

٣ — ان فرض الضرائب غير المباشرة على السلع الكمالية يؤدي الى ارتفاع اسعارها ، ومن ثم تقليل استهلاكها فيفيض الجزء من الدخل الذى كان يخصص لشرائها مما يؤدي الى زيادة الادخار .

٤ — ان فرض الضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية يؤدي الى ارتفاع اثمانها ولكن استهلاكها لن يقل لان الطلب عليها قليل المرونة فيزيد الجزء من الدخل المخصص لشرائها مما يؤدي الى نقص الادخار .

٥ — ان فرض ضريبة على الارباح غير الموزعة في الشركات المساهمة بمعدل أعلى من معدل الضريبة على ارباح الاسهم يدعو الى تقليل الاموال الاحتياطية اى الاستثمار الذاتى ، وزيادة دخول الافراد نتيجة زيادة التوزيعات وربما يؤدي ذلك الى زيادة الادخار (١) .

٦ — ان فرض ضريبة على الاموال المودعة في الحسابات الجارية بالبنوك يؤدي الى توجيه هذه الاموال الى الاستثمار المباشر أو الاكتناز .

ثانيا : اثر الضرائب على الاستهلاك والانتاج :

١ — ان فرض الضريبة على الدخل المتواضعة للأفراد يقلل من مقدرتهم

(١) Alain Barlére, Politique Financière, P. U. F., Paris, 1958.
P. 223.

على الاستهلاك وكذلك على الانتاج مما يؤدي الى نقص الدخل القومى ،
ومن ثم نقص ايرادات الدولة .

٢ — ان فرض ضريبة غير مباشرة على الضروريات يؤدي الى
نفس الاثر .

٣ — ان فرض ضريبة غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدي الى تقليل
استهلاكها ولكنه لا يؤثر — عادة — فى مقدرة الافراد على الانتاج (١) .

٤ — ان فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة تبعاً لقواعد معينة ،
يسمح للحكومة بتوجيه الاستهلاك والانتاج بما يتفق مع احتياجات وظروف
الاقتصاد القومى . ويمكن أن يكون التأثير هنا كلياً أى التأثير على الحجم
الكلى للاستهلاك أو الحجم الكلى للانتاج ، كما يمكن أن يكون قطاعياً
أو سلعياً بمعنى التأثير على حجم الاستهلاك أو الانتاج فى قطاع معين
أو سلعة معينة .

ثالثاً : اثر الضرائب على تخصيص الموارد :

لكل سلعة ثمن فى السوق يطبق عليه ثمن التوازن ، وهو يعكس أهمية
السلعة للمستهلكين (توازن المستهلك) والنفقة النسبية للمنتجين (توازن

(١) يلاحظ أن الطلب على بعض السلع الكمالية يعتبر قليل المرونة
بالنسبة للأفراد الذين اعتادوا استهلاكها كالسجائر مثلاً ، فى هذه الحالة
يؤدي فرض الضريبة الى زيادة ما ينفعه الأيراد عليها مما يؤدي الى نقص
استهلاكهم من السلع الضرورية ، ومن ثم انخفاض قدراتهم الانتاجية .

المنتج) . فإذا فرضت الحكومة ضريبة على احدى السلع ، فان ذلك يؤدي الى ارتفاع ثمنها ، ومن ثم فان جانبى السوق لا يعملان بنفس الاثمان حيث أن الضريبة تضع فاصلا بين اثمان المستهلكين الذين يهتمون بالثمن شاملا الضريبة ، واثمان المنتجين الذين لا يأخذون الضريبة فى الحساب . ونتيجة لذلك فان القرارات الاناجية للقطاع الخاص لا تكون سليمة تماما لانها لا تتمشى مع التكلفة النسبية لانتاج السلع المختلفة . وبعبارة أخرى فان القطاع الخاص سوف يقلل من انتاج السلعة التى تحمل بالضرائب المرتفعة مما يؤدي الى تحقيق خسارة تتمثل فى عدم استخدام الموارد الاقتصادية الاستخدام الأمثل وهى « خسارة بلا مقابل » Dead weight loss of Taxation حيث لا يعوضها أى مكسب للحكومة .

وبالاضافة الى ذلك فهناك خسارة أخرى تتمثل فى قيمة الموارد التى تسحب من القطاع الخاص من خلال الضريبة ، ففى حالة التوظيف الكامل للموارد ، نجد أن فرض الضريبة على سلعة ما ، يعنى أن الحجم الكلى للسلع المتاحة للقطاع الخاص يقل لان الحكومة تنفق عادة الايرادات العامة لشراء الموارد للاستخدامات العامة (١) .

رابعا : أثر الضرائب على توزيع الدخل :

١ — ان فرض ضرائب مباشرة ذات أسعار تصاعدية يؤدي الى اعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب الى العدالة ولاسيما اذا ما أمكن تقليل التهرب من الاسعار التصاعدية ، ويشترط أن تخصص حصيلة هذه الضرائب لتمويل الخدمات العامة التى تستفيد منها الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية .

(١) دكتور أحمد عبده محمود : مبادئ المالية العامة : دار المعارف القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١١٥ .

٢ - ان فرض ضرائب مباشرة على الشركات وعلى تداول الأوراق المالية وكذلك رسوم تسجيل العقارات ، يؤدي أيضا الى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب الى العدالة لان أصحاب الشركات والأوراق المالية والعقارات هم عادة من الطبقات ذات الدخل المرتفع .

٣ - ان فرض ضرائب غير مباشرة (رسوم انتاج ورسوم استيراد) على السلع الكمالية يؤدي كذلك الى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب الى العدالة لان الأفراد الذين يستهلكون هذه السلع هم من الطبقات المسيرة .

٤ - ان فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الضرورية يؤدي الى سوء الدخل أى زيادة الفوارق بين دخول الأفراد بدلا من تقليلها لان الضرائب في هذه الحالة تعتبر ذات سعر تنافلى (رجعى) فيكون عبؤها أثقل على أفراد الطبقات الفقيرة والمتوسطة منه على أفراد الطبقات الغنية .

خامسا : اثر الضرائب على الاقبال على العمل :

ان فرض ضريبة على الدخل الناتج تعنى اقتطاع جزء من هذا الدخل ، وهنا يواجهنا السؤال التالى : هل يؤدي فرض هذه الضريبة الى زيادة اقبال الأفراد على العمل لتعويض النقص فى دخولهم أم على العكس من ذلك تؤدي الى خفض اقبالهم على العمل ؟

وقد أجريت دراسات ميدانية عديدة أثبتت هذه النتيجة (١) . فالموظف الذى يحصل على دخل محدود ، اذا فرضت عليه ضريبة كسب عمل ،

(1) Fekstein, Otto, Public Finance, Prentice Hall. Inc- Englewood Giff. N.J. 1964. p. 81 — 83.

قد يضطر الى البحث عن عمل اضافى لتعويض النقص فى دخله نتيجة فرض الضريبة ، أما صاحب المهنة الحرة (الطبيب ، المهندس) الذى يحصل على دخل مرتفع ، اذا فرضت عليه ضريبة تصاعدية ذات أسعار عالية جدا على دخله (تصل الى ٩٠ ٪ مثلا) قد لا يجد أى مبرر للعمل بعد حصوله على قدر معين من الدخل .

سادسا : أثر الضرائب على التداول النقدى :

١ — قد يعتقد أن الضرائب المباشرة تؤدى الى انقاص كمية النقود المتداولة لانها تقتطع جزءا من دخول الافراد ، وأن هذا الجزء كان سيتجه نحو تيار التداول النقدى . ولكن هذا غير صحيح لان ما يتم انقطاعه من دخول الافراد عن طريق الضرائب يعود مرة أخرى الى تيار التداول النقدى عن طريق النفقات العامة .

٢ — افترضنا فى الحالة السابقة أن حصيللة الضرائب يتم توجيهها بالكامل نحو النفقات العامة ، ولكن هذا لا يحدث دائما . ففى فترات التضخم مثلا تعمل الدولة على انقاص الانفاق النقدى حتى يقل الطلب وتنخفض الاسعار . ولتحقيق هذا الهدف ، تلجأ الدولة الى اقتطاع جزء من دخول الافراد عن الضرائب فى هذه الحالة هو تقليل التداول النقدى .

٣ — قد يؤدى فرض ضريبة جديدة الى زيادة التداول النقدى ، فقد تفرض الدولة ضريبة جديدة لاستخدام حصيلتها فى تمويل بعض المشروعات ، وقد تقترض الدولة من البنك المركزى الى حين تحصيل الضريبة ، ففى هذه

الحالة يزيد التداول النقدي بمقدار مبلغ القرض لفترة محدودة وهي الفترة التي تمر بين اقتراض الدولة من البنك المركزي وتحصيل الضريبة . أما بعد تحصيل الضريبة ، فإن التداول النقدي يقل بنفس المقدار الذي زاد به عند انفاق مبلغ القرض (١) .

(١) هاشم الجعفرى ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالى ، بغداد ،

المبحث الثامن

الضبط الضريبي والطائفة الضريبية

يمكن تعريف الضبط الضريبي بصفة عامة بأنه النسبة بين مجموع الضرائب ومجموع الدخل . و يمكن تقدير الضبط بالنسبة للفرد كما يمكن تقدير ضبط الضريبي لمجتمع ككل (1) .

أولاً : الضبط الضريبي للفرد :

يمكن تعريف الضبط الضريبي للفرد بأنه نسبة مجموع الضرائب التي يتحملها إلى مجموع الدخل قبل اقتطاع الضرائب خلال فترة سنة . ويمكن التعبير عن ذلك بالصيغة الرياضية التالية :

$$(1) \quad \frac{S}{L} = G$$

حيث G الضبط الضريبي

S مجموع الضرائب (المباشرة وغير المباشرة) .

L مجموع الدخل قبل اقتطاع الضرائب .

ومن الواضح أن هذه الصيغة المبسطة يعيى أنها لا تأخذ في الاعتبار

(1) Lneien Mehl : Science et, Technique Fiscale, P. U. F. Paris 1995. P. 222.

تفاوت الدخل بين الافراد . فالضغط الضريبي الذى يبلغ ١٠ ٪ بالنسبة
لفرد هو دخل ضعيف جدا يكون أكثر وطأة من الضغط الضريبي الذى
يبلغ ٣ ٪ بالنسبة لفرد ذى دخل مرتفع .

ولذلك يمكن تطوير الصيغة السابقة وذلك بإدخال مفهوم الحد الأدنى
لمستوى المعيشة على الرغم من أنه أمر نسبي ، فإذا رمزنا الى الحد
الأدنى لمستوى المعيشة بالرمز ح تصبح الصيغة كما يلى :

$$\frac{\text{ض}}{\text{ل} - \text{ح}} = \text{ع} \quad (٢)$$

وذلك بافتراض أن : ح \leq صفر ومعنى ذلك أنه بالنسبة لضريبة
ذات مبلغ محدد ، فإن الضغط الضريبي يتجه نحو ما لا نهاية كلما اقترب
الدخل من الحد الأدنى لمستوى المعيشة .

ولكى يعيب هذه الصيغة الثانية أنها لا تأخذ فى الاعتبار الخدمات
التي يحصل عليها الفرد من المجتمع ، ولعلاج هذه الثغرة فلا بد من استئزال
قيمة الخدمات المجانية التي يحصل عليها الممول من المجتمع من مجموع
ما يدفعه من ضرائب . فإذا رمزنا الى قيمة هذه الخدمات المجانية بالرمز خ
تصبح الصيغة كما يلى :

$$\frac{\text{ص} - \text{خ}}{\text{ل} - \text{ح}} = \text{ع} \quad (٣)$$

يعيب هذه الصيغة أنها على الرغم من أنها تأخذ فى الاعتبار الضرائب
غير المباشرة التي يتحملها الممول ، إلا أنها لا تأخذ فى الاعتبار اعانات الدعم
التي يحصل عليها الممول من الحكومة . فإذا رمزنا لهذه الاعانات بالرمز ع
تصبح الصيغة كما يلى :

$$(٤) \quad \frac{\text{ض} - \text{خ} - \text{ع}}{\text{ل} - \text{ح}} = \text{غ}$$

وهكذا نرى أن الضغط الضريبي للفرد ليس مسألة سهلة وإنما يتميز بالتعقيد . ولذلك يقترح بعض الاقتصاديين توخى السهولة وتقدير الضغط الضريبي بالصورة المبسطة التالية :

$$(٥) \quad \frac{\text{م}}{\text{ل}} = \text{غ}$$

حيث ترمز غ إلى الضغط الضريبي ، وترمز م إلى الضرائب المباشرة فقط ، وترمز ل إلى الدخل .
وأخيرا يلاحظ أن الممول يكون أكثر حساسية للتغير في الضغط الضريبي منه بالنسبة للضغط الضريبي في حد ذاته ، ويمكن توضيح التغير في الضغط الضريبي بالصيغتين التاليتين :

$$\frac{\text{د ض}}{\text{ل}} = \text{التغير في الضغط الضريبي (في حالة تغير أسعار الضرائب)}$$

$$\frac{\text{ض}}{\text{د ل}} = \text{التغير في الضغط الضريبي (في حالة تغير الدخل)}$$

ونحن نعتقد أن الصيغة رقم ٣ هي أنسب الصيغ لتقدير الضغط الضريبي للفرد .

ثانيا : الضغط الضريبي للمجتمع :

يمكن تعريف الضغط الضريبي للمجتمع بأنه النسبة بين مجموع الضرائب التي يتم تحصيلها خلال سنة وبين مجموع الدخل القومي خلال نفس السنة .

ويمكن التعبير عن ذلك بالصيغة الرياضية التالية :

$$\frac{\text{ض}}{\text{ل}} = \text{غ} \quad (\text{الرموز تعبر عما سبق الإشارة إليه})$$

والفرض من تقدير الضغط الضريبي للمجتمع ككل هو دراسة مدى تحمل الافراد للضرائب في الفترات المختلفة وامكانيات فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة ، وكذلك المقارنة بين أعباء الضرائب في البلاد المختلفة .

وهناك عدة طرق لتقدير الضغط الضريبي للمجتمع يمكن تلخيصها فيما يلي :

- ١ - يمكن حساب نسبة الضرائب الى اجمالي الناتج القومي أو الى صافي الدخل القومي على أساس تكلفة عناصر الانتاج .
- ٢ - يمكن تقدير متوسط نصيب الفرد من مجموع الضرائب والمقارنة بينه وبين متوسط دخل الفرد .
- ٣ - يمكن تقسيم عبء الضرائب على ذوى الدخل الاصلية المكتسبة فقط دون الافراد الآخرين باعتبار أن الضرائب لا تفرض عادة الا على العاملين وأصحاب رؤوس الاموال والملاك .
- ٤ - يمكن اضافة اعباء التأمينات الاجتماعية الى مقدار الضرائب المباشرة نظرا لانها تقتطع اجبارياً من دخول الافراد كالضرائب .

ثالثا : الطاقة الضريبية :

يمكن تعريف الطاقة الضريبية بأنها « أقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه ، وكذلك في ظل النظام السياسى والاجتماعى السائد ، ودون احداث أية ضغوط اقتصادية او اجتماعية او سياسية لا يمكن تحملها » .
وهكذا يبدو بوضوح الفرق بين الضغط الضريبي والطاقة الضريبية ، فبينما يعبر الضغط الضريبي عن القدرة الفعلية للمجتمع من حيث تحمل الضرائب ، تعبر الطاقة الضريبية عن القدرة الكامنة للمجتمع من حيث تحمل الضرائب (١) .

(١) دكتور محمد رضا العدل . المالية العامة في النظرية والسياسات والتخطيط المالى ، القاهرة ، ١٩٢٦ ، ص ١٣٦ .

ومعنى ذلك أن الضغط الضريبى يمكن أن يكون أقل من الطاقة الضريبية أو مساويا لها ، ولكنه لا يمكن أن يزيد عنها .

ويمكن للمسؤولين فى الدول المختلفة معرفة ما اذا كان المجتمع يمكن أن يتحمل مزيدا من الضرائب أم لا ، أى معرفة ما اذا كان المجتمع يمكن أن يتحمل مزيدا من الضرائب أم لا ، أى معرفة ما اذا كان الضغط الضريبى قد وصل الى الطاقة الضريبية أم الاسترشاد بالقاعدة التالية :

إذا تبين أن فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة لم يؤد الى نقص الدخل ، ومن ثم نقص حصيللة الضريبة بل زيادتها لا تقل عن نسبة زيادة أسعار الضريبة ، كان ذلك دليلا على أن المجتمع يمكن أن يتحمل مزيدا من الضرائب أى الضغط الضريبى ما زال أقل من الطاقة الضريبية .
أما إذا تبين أن فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة يؤدى الى نقص الدخل ، ومن ثم نقص حصيللة الضريبة أو زيادتها بنسبة تقل عن نسبة زيادة أسعار الضريبة ، كان ذلك دليلا على أن المجتمع لا يستطيع أن يتحمل مزيدا من الضرائب أى أن الضغط الضريبى يتساوى مع الطاقة الضريبية .

وهناك عدة عوامل تؤثر فى الطاقة الضريبية لآى مجتمع يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ - متوسط دخل الفرد :

فلا شك أن المجتمع الذى يتمتع بارتفاع متوسط دخل الفرد يستطيع أن يدفع الضرائب بسهولة من فائض دخله فى حين أن المجتمع الذى لا يزيد متوسط دخل الفرد فيه كثيرا عن الحد الملائم للمعيشة أن يدفع الضرائب إلا بصعوبة . ومعنى ذلك أنه كلما ارتفع متوسط دخل الفرد كلما زادت الطاقة الفردية .

٢ - الفائض الاقتصادى :

الفائض الاقتصادى هو الفرق بين الانتاج الكامن والاستهلاك الضرورى . والانتاج الكامن هو الانتاج الذى يمكن الوصول اليه اذا كانت جميع عناصر الانتاج مستخدمة استخداما كاملا أى هو مجموع الانتاج الفعلى والانتاج الذى كان من الممكن الحصول عليه من الطاقة الكاية غير المستغلة . ومن الواضح انه كلما زاد الفائض الاقتصادى ، كلما زادت الطاقة الضريبية للمجتمع . ويرى بعض الاقتصاديين أن الفائض الاقتصادى يجب أن يكون قاعدة لفرض الضريبة أى يتم الإسترشاد به فى تحديد أساس وسعر الضريبة (١) .

٣ - نمط توزيع الدخل القومى :

من المعروف أن الضرائب لا تفرض على الدخل القومى وإنما على دخول الاشخاص الطبيعيين والمعنويين . ويترتب على ذلك أن تتأثر الطاقة الضريبية بنمط توزيع الدخل القومى بين أفراد المجتمع .

ويرى بعض الاقتصاديين أنه اذا كان الدخل القومى يتميز بسوء توزيع صارخ ، يزيد مقدار ما يخضع منه للضرائب حيث تخضع الشرائح العليا للدخل لمعدلات مرتفعة من الضرائب التصاعدية كما هو الحال فى الضريبة العامة على الايراد وضريبة الشركات . ومن الطبيعى أن يؤدى ذلك الى زيادة الطاقة الضريبية (٢) .

(١) دكتور عبد الهادى النجار : الفسائض الاقتصادى الفعلى ودور الضريبة فى تعبئة الاقتصاد المصرى ، الاسكندرية ، ١٩٧٤ .
(٢) دكتور محمد مبارك حجير : السياسات المالية والنقدية لخطط التنمية الاقتصادية ، القاهرة ، ص ١١٧ .

ونحن نعتقد أن هذا الرأي يجانبه الصواب وأن العكس هو الصحيح بمعنى أن الطاقة الضريبية تزداد كلما كان نمط توزيع الدخل القومى أقرب الى العدالة ، ويرجع ذلك الى أن الفائض الاقتصادى القابل لفرض ضريبة سوف يكون أكبر فى هذه الحالة عنه فى حالة ما إذا كان الدخل القومى يتميز بسوء توزيع صارخ ، ففى هذه الحالة الأخيرة يكون الدخل مركزا فى أيدي فئة محدودة من الافراد تكون لها السيادة أيضا على النظام السياسى . هذا علاوة على أن الضريبة النسبية التى تصيب عددا كبيرا من الدخول المتوسطة يمكن أن تدر حصيلة أكبر من تلك التى تدرها الضريبة التصاعدية التى لا تمس سوى عدد قليل من الافراد هم ذوى الدخل القومى يزيد من الطاقة الضريبية .

٤ - حالة النشاط الاقتصادى :

إذا كان النشاط الاقتصادى يسوده التضخم ، فإن ذلك قد يؤدي الى زيادة الحصيلة النقدية للضرائب ، ولكنه ينطوى على نقص قيمتها الحقيقية ، هذا علاوة على أن التضخم يؤدي الى انقاص الفائض الاقتصادى مما يؤدي الى انخفاض الاساس العام للضرائب .

أما إذا كان النشاط الاقتصادى يسوده الانكماش ، فإن ذلك قد يؤدي الى نقص الحصيلة النقدية للضرائب ، ولكنه ينطوى على زيادة قيمتها الحقيقية نظرا لانخفاض الاسعار .

٥ - ارتفع مستوى النضج الاقتصادى وانتشرت الانشطة الصناعية ، وكبر حجم الوحدات الاقتصادية ، وسادت معاملات الاعمال الحديثة ، كلما زادت الطاقة الضريبية ، وعلى العكس من ذلك ، كلما انخفض مستوى النضج الاقتصادى انتشرت الانشطة الزراعية ، وصغر حجم الوحدات الاقتصادية وانتشرت ظاهرة الاستهلاك الذاتى ، كلما قلت الطاقة الضريبية .

٦ — الخدمات المجانية التي تؤديها الحكومة :

كلما زادت الخدمات المجانية التي تؤديها الحكومة لافراد المجتمع كخدمات التعليم والخدمات الصحية ، كلما زادت الطاقة الضريبية ، حيث يستطيع مثل هذا المجتمع تحمل الضرائب بسهولة ، والعكس صحيح بمعنى أنه كلما قلت الخدمات المجانية التي تؤديها الحكومة لافراد المجتمع ، قلت الطاقة الضريبية .

٧ — كفاءة النظام الضريبي :

يتضمن تغير النظام الضريبي عناصر متعددة أهمها : التركيب الفني للضرائب . الصياغة الفنية للتشريع الضريبي ، كفاءة الادارة الضريبية ، تقبل المولين للنظام الضريبي ... الخ . ولا شك أن كفاءة النظام الضريبي بهذا المفهوم تؤثر الى حد بعيد على الطاقة الضريبية .

المبحث التاسع

الضريبة السلبية

تعتبر الضريبة السلبية Negative فكرة حديثة نسبيا حيث كان ميلتون فردمان ، استاذ الاقتصاد بجامعة شيكاغو بالولايات المتحدة ، أول من نادى بها وذلك كتابة عن « الرأسمالية والحرية » الذى نشره عام ١٩٦٢ (١) . ومنذ ذلك الوقت ، ما زالت الضريبة السلبية محل جدل ونقاش بين علماء المالية العامة فى معظم دول العالم وبصفة خاصة الولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا .

والواقع أن هذا الجدل والنقاش لا يتعلق بتأييد الضريبة السلبية أو الاعتراض عليها حيث أن لجان الخبراء التى تم تشكيلها فى الولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا قد انتهت الى ضرورة الجمع بين الضريبة السلبية والضريبة الايجابية من أجل تحقيق التكافل الاجتماعى على الوجه المطلوب ، وانما يتعلق هذا الجدل والنقاش بكيفية حل المشاكل التطبيقية التى تثيرها الضريبة السلبية (٢) .

ويمكن القول أن فكرة الضريبة السلبية قد نشأت من المنطق التالى :

إذا كان دخل الفرد هو الدليل على قدرته المالية ، وعلى أساسه تفرض

(1) Milton Fridman, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, Chicago 1962.

(2) O. C. D. E., L'impôt Négatif Sur le Revue Paris, 1974.

الضريبة (الايجابية) تحقيقا للأغراض الاقتصادية والاجتماعية التي سبق توضيحها ، فانه من جانب آخر ، اذا انعدم الدخل أو قل عن حد معين أصبح ذلك دليلا على الفقر أى حاجة الفرد الى قدر معين من المال لاشباع حاجاته الاساسية .

وعلى هذا الاساس يمكن تعريف الضريبة السلبية بأنها « مبلغ من المال تدفعه الدولة للأفراد غير المقتدرين بما يضمن حصولهم على حد أدنى من الدخل يسمح باشباع حاجاتهم الاساسية » .

ومن الواضح أن الضريبة السلبية بهذا المفهوم تكون برقة وذات اغراء شديد ولاسيما بالنسبة للأفراد المعدمين ونوى الدخول الضعيفة . ومما يؤكد ذلك أن كثيرا من رؤساء الدول الغربية قد استخدموا فكرة الضريبة السلبية في برامجهم الانتخابية . ففي عام ١٩٦٨ ، كانت الضريبة السلبية من المشروعات الاساسية لبرامج الدعاية الانتخابية للرئيس الامريكى الاسبق نيكسون ، وفي عام ١٩٧٤ ، كانت الضريبة السلبية هى المشروع الاساسى فى برنامج الدعاية الانتخابية للرئيس الفرنسى جيسكار ديستان .

ثانيا : المبادئ العامة للضريبة السلبية :

١ - هناك علاقة بين دخل الفرد ومقدار يحصل عليه من ضريبة سلبية . فاذا كانت الدولة قد رأت أن الحد الأدنى للدخل الذى يسمح للفرد باشباع حاجاته الاساسية هو ٥٠٠ جنيه فى السنة مثلا ، فان الفرد الذى يبلغ دخله ٤٠٠ جنيه فى السنة يحصل على ضريبة سلبية مقدارها ١٠٠ جنيه فى السنة ، والفرد الذى يبلغ دخله ٣٠٠ جنيه فى السنة يحصل على ضريبة سلبية مقدارها ٢٠٠ جنيه فى السنة ، وهكذا .

٢ - ان تطبيق فكرة الضريبة السلبية يستدعى أن تحدد الدولة

« مدلول الفقر » ، وبعبارة أخرى يجب أن تحدد الدولة الحد الأدنى من الدخل الذى يسمح للفرد باثسباع حاجاته الاساسية بحيث اذا كان دخله اقل من هذا الحد الأدنى ، التزمت الدولة بمنحه الضريبة السلبية (١) .

٣ — نظرا للارتفاع المستمر فى الاسعار ، فان الامر يستوجب اعادة النظر سنويا فى مقدار الحد الأدنى من الدخل الذى يسمح للفرد باثسباع حاجته الاساسية .

٤ — تقتضى العدالة أن تفرض الضريبة السلبية على أساس عائلى وليس على أساس فردى . وهذا يعنى ضرورة مراعاة الاعباء العائلية للفرد اى التفرقة بين حالة الاعزب وحالة المتزوج ولا يعول وحالة المتزوج ويعول دائما .

٥ — فى حالة تعدد أفراد الاسرة ، يتم تسليم قيمة الضريبة السلبية لرب الاسرة باعتباره المسئول أساسا عن اعادة جميع افراد الاسرة .

٦ — فى مجال الضريبة السلبية ، نأخذ بالتعريف الواسع للدخل بحيث يندرج تحته كل أنواع الدخول التى يحصل عليها الفرد ايا كان مصدرها ، كما يشمل الدخل المفترض عن ملكية الفرد لمحل سكنه أو الدخل المفترض للاستهلاك الذاتى (استهلاك المزارعين للخزروات والفواكه من أرضهم مثلا) .

(١) يطلق على الحد الأدنى من الدخل الذى يسمح للفرد باثسباع حاجاته الاساسية « حد الكفاف » ، وهو معيار نسبى يختلف من مجتمع لآخر ، ومن فترة زمنية لآخرى ، كما أنه يحدد وفقا لاعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية .

٧ — لا تستحق الضريبة السلبية لاي فرد يقل دخله عن حد الكفاف الا اذا استقرت حالته المالية على هذا النحو فترة معينة لا تقل عن ستة اشهر او سنة حسب الأحوال .

٨ — من الافضل ان يتم صرف قيمة الضريبة السلبية المستحقين شهريا وفقا لمتوسط معين ، ثم تتم محاسبة مالية لكل فرد في نهاية العام على اساس دخله السنوى خلال العام .

ثالثا : الضريبة السلبية والاقبال على العمل :

اثار البعض مشكلة ان الدولة اذا حددت حدا أدنى للدخل يحق للأفراد الحصول على الضريبة السلبية اذا قلت دخولهم عنه ، فان ذلك قد يدفع هؤلاء الافراد الذين تقل دخولهم عن حد الكفاف او حتى الذين تتجاوز دخولهم هذا القدر بمبلغ قليل الى الامتناع عن العمل او التكاسل عن تحسين مستوى معيشتهم ، وبعبارة أخرى يرى البعض ان الضريبة السلبية تشجع البطالة مما يؤثر تأثيرا سلبيا على الانتاج ، علاوة على المشاكل الاجتماعية والنفسية المرتبطة بظاهرة البطالة .

ولتوضيح ذلك نعرض المثال التالى : اذا حددت الدولة حد الكفاف بمبلغ ٦٠٠ جنيه فى السنة ، فمن المتوقع ان يحدث ما يلى :

١ — الافراد الذين لا يعملون وليس لهم اى مصدر للدخل لا يكون لديهم اى حافز للبحث عن العمل والاقبال عليه حيث انهم يحصلون من طريق الضريبة السلبية على دخل سنوى دون بذل اى جهود يسمح لهم بالتسابع

(م ١٢ — مالية عامة)

حاجاتهم الأساسية . وقد يعمل بعض هؤلاء أعمالا عارضة وبشكل غير رسمى للحصول على دخل اضافى علاوة على الضريبة السلبية .

٢ — الافراد الذين يحصلون على دخل سنوى يقل عن حد الكفاف ويحصلون على الفرق عن طريق الضريبة السلبية لا يحاولون بذل أى جهد لزيادة دخلهم .

٣ — الافراد الذين يحصلون على دخل يزيد قليلا عن حد الكفاف قد يفضلون التوقف كلية عن العمل . ففى مثالنا هذا اذا كان أحد الافراد يعمل ويحصل على دخل قدره ٦٥٠ جنيها فى السنة ، سيلاحظ أنه يعمل طوال العام (مع ما يستدعيه ذلك من نفقات انتقال وخلافه) مقابل ٥٠ جنيها فقط فى السنة وهى الفرق بين دخله (٦٥٠ جنيها) وقيمة الضريبة السلبية التى يمكن أن يحصل عليها اذا توقف عن العمل (٦٠٠ جنيه) .

والواقع أن هذا الاثر السئ للضريبة السلبية من حيث الاقبال على العمل سليم تماما . ومن هنا فقد حاول بعض الاقتصاديين^(١) . علاج هذه المشكلة بالشكل التالى : يبدأ تحديد مقدار للضريبة السلبية ويحصل عليه الفرد الذى لا يكون له أى مصدر للدخل ، وكلما حصل هذا الفرد على دخل ، يقل مقدار ما يحصل عليه عن ضريبة سلبية ولكن بنسبة أقل من نسبة زيادة دخله حتى يصل دخله الى مستوى معين فتمتنع عنه الضريبة السلبية كلية . وفيما يلى مثال رقمى لتوضيح هذه الفكرة .

(1) Green C. Negative Income Taxes and The Poverty Problem, The Booking Institution, Washington D.C. 1961.

الدخل النهائي للفرد	النقص في الضريبة السلبية	الضريبة السلبية	دخل الفرد من العمل
١٠٠٠	صفر	١٠٠٠	صفر
١١٠٠	١٠٠	٩٠٠	٢٠٠
١٢٠٠	٢٠٠	٨٠٠	٤٠٠
١٣٠٠	٣٠٠	٧٠٠	٦٠٠
١٤٠٠	٤٠٠	٦٠٠	٨٠٠
١٥٠٠	٥٠٠	٥٠٠	١٠٠٠
١٦٠٠	٦٠٠	٤٠٠	١٢٠٠
١٧٠٠	٧٠٠	٣٠٠	١٤٠٠
١٨٠٠	٨٠٠	٢٠٠	١٦٠٠
١٩٠٠	٩٠٠	١٠٠	١٨٠٠
٢٠٠٠	١٠٠٠	صفر	٢٠٠٠
مساو للدخل من العمل	صفر	صفر	أكثر من ٢٠٠٠

واضح من هذا الجدول أنه كلما زاد دخل الفرد من العمل انخفضت الضريبة السلبية بنسبة ٥٠٪ من الزيادة في دخل الفرد من العمل .

وقد يعتقد البعض أن هذا حل منطقي ومثالي ، ولكن الواقع خلاف ذلك لأن هذا الحل يخلق مشكلة أخرى وهي ضرورة منح الضريبة سلبية لبعض الأفراد الذين يزيد دخلهم من العمل عن حد الكفاف تحقيقا للعدالة ، ففي المثال السابق إذا كان حد الكفاف مثلا هو ١٢٠٠ جنيه سنويا ، فإن الفرد الذى يبلغ دخله من العمل ١٠٠٠ جنيه سنويا سوف يحصل على دخل نهائى قدره ١٥٠٠ جنيه فى السنة وهو يزيد عن الدخل النهائى الذى يحصل عليه الفرد الذى يبلغ دخله من العمل ١٤٠٠ جنيه سنويا باعتبار أن هذا الدخل يزيد عن حد الكفاف ، ومن ثم فهذا الفرد لا يستحق أى ضريبة سلبية . ولا شك أن هذا وضع غير مقبول من الناحية الاجتماعية لما ينطوى عليه من تناقض صارخ .

وقد اقترح البعض لحل هذه المشكلة الأخيرة عدم تخفيض مقدار الضريبة السلبية بمجرد حصول الفرد على دخل من عمله ولكن بعد وصول هذا الدخل من العمل الى حد معين . ويمكن توضيح ذلك بالمثال الرقمى التالى :

دخل الفرد من العمل	الضريبة السلبية	النقص في الضريبة السلبية	الدخل النهائي للفرد
صفر ٢٠٠ ٤٠٠ ٦٠٠ ٨٠٠ ١٠٠٠ ١٢٠٠	٤٠٠ ٤٠٠ ٢٠٠ ٢٠٠ ١٠٠ صفر صفر	صفر صفر ١٠٠ ٢٠٠ ٣٠٠ صفر صفر	٤٠٠ ٦٠٠ ٧٠٠ ٨٠٠ ٩٠٠ ١٠٠٠ ١٢٠٠

واضح من هذا الجدول أن مقدار الضريبة السلبية لم ينخفض الا بعد أن وصل دخل الفرد من العمل الى حد معين وهو ٤٠٠ جنيه ، وبعد هذا الحد ، يبدأ مقدار الضريبة السلبية في الانخفاض بمعدل أقل من معدل زيادة دخل الفرد من العمل (٥٠ ٪) .

رابعاً : الضريبة السلبية والضمان الاجتماعى :

هناك بغض أوجه الشبه وبغض أوجه الاختلاف بين كل من نظام الضريبة السلبية ونظام الضمان الاجتماعى Social Security .

فمن حيث أوجه الشبه يمكن القول أن كلا النظامين ينطوى على منح اعانة من الدولة للأفراد غير المقتدرين ، وأن السبب في منح هذه الاعانة هو انعدام الدخل أو انخفاضه عن حد معين ، وأن تقرير مقدار الاعانة يستوجب مراعاة الظروف العائلية للفرد .

أما أوجه الخلاف فأهمها أن الضريبة السلبية تتقرر لكل فرد يقل دخله عن حد معين بصرف النظر عن سنه أو حالته الصحية أو حالته الاجتماعية بمعنى أن الضريبة السلبية قد تتقرر لفرد يعمل ولكن دخله يقل عن حد معين ، كما قد تتقرر لفرد قادر على العمل ولكنه لا يجسد العمل المناسب ، أما الضمان الاجتماعى فإنه لا يتقرر الا فى الحالات التى يعجز فيها الفرد عن العمل (بسبب كبر السن مثلاً) أو فى حالات العجز الكلى ، كما يصرف للأرامل والمطلقات واليتامى وأسر المسجونين وذلك بافتراض أن هذه الفئات غير قادرة على العمل وليس لها دخول من أية مصدر .

ويلاحظ كذلك أنه في ظل نظام الضمان الاجتماعي لا يحصل الفرد
الا على قدر محدود من الدخل لا يسمح له في أغلب الاحيان بالخروج
من دائرة الفقر ، أما في ظل نظام الضريبة السلبية فان الهدف الاساسي
يكون هو القضاء على ظاهرة الفقر وذلك بمنح الافراد الذين تقل دخولهم
عن حد الكفاف مبالغ معينة تسمح لهم باثباع حاجاتهم الاساسية .

الفصل الثالث

القروض العامة

إذا كان تمويل النفقات الجارية يتم عن طريق حصيللة الضرائب وغيرها من صور الإيرادات العامة ، فقد تلجأ الحكومة الى القروض العامة لتمويل بعض نفقاتها وبصفة خاصة في حالات تمويل عمليات تكوين رأس المال (الاستثمار) ، مواجهة نفقات الحروب وتعويض الخسائر الناتجة عنها ، مواجهة عجز مؤقت في الإيرادات العامة للدولة .

وسوف نقوم بدراسة الجوانب المختلفة للقروض العامة من خلال المباحث التالية :

المبحث الاول : تعريف وأنواع القروض العامة .

المبحث الثانى : القروض العامة بين النظرية التقليدية والنظرية الحديثة.

المبحث الثالث : اصدار القروض العامة .

المبحث الرابع : تبديل القروض العامة .

المبحث الخامس : استهلاك القروض العامة .

المبحث السادس : الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

المبحث السابع : حدود القروض العامة .

المبحث الأول

تعريف وأنواع القروض العامة

لولا : تعريف القروض العامة:

يمكن تعريف القروض العامة Public Loaus بأنها « مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العامة من الافراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الاجنبية أو المؤسسات الدولية ، مع الالتزام برد المبالغ المقرضة وفوائدها طبقا لشروط القرض » .

وقد يتساءل البعض ، اذا كانت الدولة بما لها من سلطة السيادة تستطيع أن تفرض ما تشاء من الضرائب في حدود الحد الاقصى للطاقة الضريبية ، فلماذا تلجأ اذن للقروض العامة ؟ .

وللإجابة عن هذا السؤال يكفى أن تذكر أنه على الرغم من تشابه القرض مع الضريبة من حيث حتمية صدور كل منهما بقانون ، الى أنه توجد اختلافات عديدة بينها يمكن تلخيصها فيما يلي :

١ — الضريبة فريضة اجبارية بحكم القانون ، أما القرض فهو عادة وبحكم طبيعته اختياري وتعاقدي (١) .

(١) الاصل في القروض العامة أنها اختيارية ، الا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات حيث تلجأ الدولة في بعض الحالات الى اجبار الافراد والهيئات على اقراضها ، ويكون القرض في تلك الحالة اجباريا .

٢ — من المبادئ الأساسية في المسالية العامة — كما سنرى ذلك بالتفصيل فيما بعد — أن حصيللة الضرائب غير قابلة للتخصيص لوجه معين من أوجه الانفاق ، أما حصيللة القروض العامة فانها تحتل هذا التخصيص .

٣ — مبلغ الضريبة لا يرد لدافعه ، بينما يرد القرض لمن اكتب فيه على أقساط مضافا اليها الفوائد المحددة .

٤ — يؤدي فرض الضرائب أو زيادتها الى زيادة الإيرادات العامة دون تحمل الموازنة العامة للدولة أعباء عاجلة أو آجلة . أما القروض العامة فانها تؤدي الى زيادة الإيرادات عند إصدارها ، ولكنها تؤدي الى زيادة النفقات العامة بمقدار أقساط الاستهلاك والفوائد عند استهلاكها .

٥ — تختلف الآثار التي تنتج من فرض الضرائب عن تلك التي تنتج من إصدار القروض العامة وذلك بالنسبة للاستهلاك والادخار والاكتناز والاستثمار والانتاج والأسعار ، كما سبق أن رأينا (بالنسبة للضرائب) وكما سنرى بالتفصيل (بالنسبة للقروض العامة) .

ثانيا : أنواع القروض العامة :

ويمكن تقسيم القروض العامة من حيث مصدر القروض الى قروض داخلية وقروض خارجية .

كما يمكن تقسيم القروض العامة من حيث حرية المكتب فيها الى قروض اختيارية وقروض اجبارية .

وكذلك يمكن تقسيم القروض العامة من حيث الفترة الزمنية التي

ستقوم الدولة بعدها بسداد القرض وفوائده الى قروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الاجل .

وفيما يلي نتناول الانواع المختلفة للقروض العامة بالدراسة والتحليل .

١ — القروض الداخلية والقروض الخارجية :

يمكن تعريف القروض الداخلية Internal Loans بأنها القروض التي تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية ، ويكتب فيها المواطنون أو المقيمون على إقليم الدولة .

كما يمكن تعريف القروض الخارجية (١) External Loans بأنها القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية ، ويكتب فيها الافراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الاجنبية ، وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المنظمات الدولية .

وتلجأ الدول النامية عامة الى القروض الخارجية حينما تكون المدخرات القومية عاجزة عن تمويل برامج الاستثمارات الطموحة ، أو حينما تواجه عجزا في موازين مدفوعاتها .

ويمكن توضيح اهم أوجه الاختلاف بين القروض الداخلية والقروض الخارجية فيما يلي :

(١) القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقص ،

(١) يطلق عليها أيضا « القروض الاجنبية » Foreign Loans .

وانما تؤدي فقط الى اعادة توزيع جزء منها ، فاصدار القروض الداخلية يؤدي الى اعادة توزيع جزء من الثروة القومية لصالح الدولة ، كما ان سداد أقساط هذه القروض وفوائدها يؤدي الى اعادة توزيع جزء من الثروة القومية لصالح أفرادها .

اما القروض الخارجية فانها تؤثر على الثروة القومية بالزيادة او النقص ، فاصدار القروض الخارجية يؤدي الى زيادة الثروة حيث تنتقل الثروة من مجتمع خارجي الى مجتمع داخلي كما ان سداد أقساط هذه القروض وفوائدها يؤدي الى نقص الثروة القومية حيث تنتقل من مجتمع داخلي الى مجتمع خارجي .

(ب) القروض الداخلية ، سواء عند اصدارها او عند سداد أقساطها وفوائدها ، لا تؤثر على سعر الصرف او ميزان المدفوعات . اما القروض الخارجية فانها تؤدي الى تحسين في سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات عند اصدارها ، والعكس عند سداد أقساطها وفوائدها .

(ج) اما لاختلاف الاخير بين القروض الداخلية والقروض الخارجية فهو أن الأخيرة يحتمل أن تؤدي الى تداخل الدولة الاجنبية المقرضة في الشؤون الداخلية للدولة المقرضة ، أو فرض شروط معينة من جانب المنظمة الدولية المقرضة صندوق النقد الدولي مثلا (يكون على الدولة المقرضة الالتزام بها في مجال سياستها المالية والاقتصادية) .

٢ — القروض الاختيارية والقروض الاجبارية (١) :

يمكن تعريف القروض الاختيارية بأنها القروض التي يكتب فيها الافراد
أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية طوعية واختيارا .

كما يمكن تعريف القروض الاجبارية بأنها القروض التي يكتب فيها الافراد
أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية جبريا .

ويتضح من هذين التعريفين أن تقسيم القروض العامة الى قروض
اختيارية وقروض اجبارية يستند أساسا الى حرية الاختيار بين الاكتتاب
أو عدم الاكتتاب في القرض العام .

ويلاحظ أن الاصل في القروض العامة أنها اختيارية ، أما القروض
الاجبارية فانها تعتبر حالة استثنائية ، ولذلك لا تلجأ اليها معظم الدول
الا في حالات الحروب والازمات المالية .

كما يلاحظ كذلك أن عنصر الاجبار قد يتحقق بشكل مباشر أو غير مباشر .
فيتحقق عنصر الاجبار بشكل مباشر حينما تلزم الدولة بعض الافراد الذين
تتوافر فيهم شروط معينة ، أو بعض الهيئات بالاكتتاب في بعض قروضها
وتتعهد لهم برد المبالغ المقرضة وفوائدها . كما يتحقق عنصر الاجبار
بشكل غير مباشر حينما تفرض الدولة رقابة شديدة على الائتمان الخاص
بهدف توجيه المدخرات الفائضة الى القروض العامة . ومن الواضح
أن نجاح هذه الوسيلة يزداد حينما تكون هيئات تجميع الاهداف (البنوك ،
صناديق توفير البريد ، صناديق التأمين والمعاشيات ... الخ) في اطار
الملكية العامة .

(١) تقسيم القروض العامة الى قروض اختيارية وقروض اجبارية
ينصرف الى القروض الداخلية فقط لان القروض الخارجية لا يمكن أن تكون
بطبيعتها اقروضا اختيارية .

وعلى الرغم من تشابه القروض الاجبارية مع الضرائب من حيث استخدام الدولة لسلطة الاجبار في الحصول على الايرادات المسماة .
الا أن القرض يظل متميزا عن الضريبة من حيث أن الدولة تدفع فوائد مقابل الاستفادة بمبلغ القرض ، كما تقوم بسداد أصل القرض بعد فترة زمنية .

٣ — القروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الاجل :

القروض قصيرة الاجل هي القروض التي تدفع في نهاية فترة قصيرة لا تزيد عن السنة ، ويطلق عليها تغير الدين السائر أو العائم Floating Debt

وتلجأ الدولة الى قروض قصيرة الاجل اما لسد عجز نقدي أو عجز مالي .

فبالنسبة للعجز النقدي يكون هناك توازن في الموازنة العامة للدولة بمعنى أن الايرادات المتوقعة تكفي لتغطية النفقات المتوقعة ، ولكن تحصيل الايراد يتأخر عن واقعة الانفاق بسبب موسمية تحصيل بعض الايرادات مما يؤدي الى ظهور ما يسمى العجز النقدي ، وتقوم الدولة في هذه الحالة باصدار قروض قصيرة الاجل تعرف باسم اذون الخزانة Treasury Bills.

اما بالنسبة للعجز المالي فانه يتمثل في الزيادة الحقيقية للنفقات العامة عن الايرادات العامة خلال نفس السنة المالية ، وتقوم الدولة في هذه الحالة باصدار قروض قصيرة الاجل نظرا لعدم مناسبة الظروف في سوق المال واصدار قروض متوسطة أو طويلة الاجل ، ويطلق على القروض قصيرة الاجل في هذه الحالة اسم اذون الخزانة غير العادية Treasury Notes.

أما القروض متوسطة الاجل فهي القروض التي تتراوح مدتها بين سنة

وخمس سنوات ، والقروض طويلة الاجل هى القروض التى تزيد مدتها عن خمس سنوات^(١) . ويطلق على القروض متوسطة وطويلة الاجل تعبير الدين المثبت Punded Debt .

وقد لا تحدد الدولة تاريخا لسداد القرض تاركة لنفسها الحق فى تحديد هذا التاريخ ، ويطلق على القرض فى هذه الحالة تعبير الدين المؤبد Ferpetual Debt .

ويلاحظ أن الدولة تلجأ الى القروض متوسطة وطويلة الاجل للقيام ببعض المشروعات الاستثمارية أو لتغطية نفقات الدفاع والحروب .

(١) H. Dalton : Principles of Public finance, London 1957
P. 214.

المبحث الثاني

القروض العامة بين النظرية التقليدية

والنظرية الحديثة

كان الاقتصاديون في ظل النظرية التقليدية أمثال آدم سميث Adam Smith وريكاردو Ricardo وجان باتيست ساي Jean Baptiste Say يظنون إلى القروض العامة نظرة متشائمة ويرون أنها لا تعدوا أن تكون ضرا محضا ، ومن ثم لا يجوز الالتجاء إليها إلا في أضيق الحدود .

أما المدرسة الاقتصادية الحديثة وعلى رأسها كينز Keynes وبنكو Piuto وليرنر Leruer وهانسن Wansen وبركلييه Berkely فينظرون إلى القروض العامة نظرة متفائلة ويرون أنها خير محض ، ومن ثم يجوز الالتجاء إليها ليس باعتبارها مصدرا استثنائيا وإنما مصدرا حقيقيا من مصادر الإيرادات العامة (١) .

وفيما يلي نناقش بشيء من التفصيل موقف كل من النظرية التقليدية والنظرية الحديثة من القروض العامة .

(١) B. Hanten : The Economic Theory of fiscal policy. London, 1958, p, 167.

أولاً : موقف النظرية التقليدية من القروض العامة :

تستند النظرية التقليدية في رفضها للقروض العامة الى الحجج التالية :

١ — تؤدي القروض التي تحصل عليها الدولة عن طريق زيادة الاصدار النقدي الى حدوث ارتفاع كبير في الاسعار ، ومن ثم نشأة التضخم وما يترتب عليه من آثار ضارة بالاقتصاد القومي ، والواقع أن هذا التفكير يتفق مع التحليل الكلاسيكي الذي كان يقوم على فكرة أن كل ادخار لابد وأن يستثمر والاعتقاد بأن سيادة حالة من البطالة على نطاق واسع أمراً غير محتمل الوقوع ، وافترض أن الحالة السائدة هي التوظيف الكامل Full Employment

٢ — تعمل القروض العامة على الحد من نشاط القطاع الخاص ، ويرى أنصار النظرية التقليدية أن ذلك يؤدي الى خسارة مؤكدة لأن الدولة تنفق حصيللة القروض في أغراض غير انتاجية ، وحتى لو أنفقت الدولة حصيللة القروض في أغراض انتاجية ، فإن هذا في رأي الكلاسيك يعني خسارة للمجتمع اعتقاداً منهم بأن الاستثمار العام أقل مستوى وأقل نفعاً من الاستثمار الخاص . ويمكن أن نذكر في هذا المجال ما كان يقوله آدم سميث من أن الدولة يزداد نفعها بقدر عدم تدخلها في النشاط الاقتصادي .

٣ — لا تجد الدول عادة مشقة كبيرة في اصدار القروض العامة بعكس الحال بالنسبة للضرائب التي كثيراً ما تثير الأفراد وتبعث على التذمر ولاسيما اذا كانت اسعارها مرتفعة . ولذلك يرى الاقتصاديون الكلاسيك

أن سهولة حصول الدولة على الأموال عن طريق إصدار القروض العامة يؤدي إلى الإسراف في الانفاق ، واستخدام حصيلة هذه القروض في أغراض استهلاكية وبصفة خاصة في أغراض كمالية لا تعود بالنفع على المواطنين .

٤ — تؤدي القروض العامة إلى سوء توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع . ويرجع ذلك إلى أن نسبة كبيرة من سندات القروض العامة تكتب فيها الطبقات ذات الدخل المرتفع التي ترغب في استثمار أموالها استثماراً مأموناً . ولا شك أن حصول أفراد هذه الطبقات على فوائد القروض يؤدي إلى زيادة دخولهم ، ومن ثم الفوارق في توزيع الدخل القومي .

٥ — تؤدي القروض العامة إلى زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة وذلك بسبب تحميلها أقساط استهلاك القروض وفوائدها . ولذلك كثيراً ما تلجأ الدولة إلى زيادة الضرائب لمواجهة هذه النفقات المتزايدة .

ثانياً : موقف النظرية الحديثة من القروض العامة :

تستند النظرية الحديثة في تأييدها للقروض العامة إلى الحجج التالية :

١ — يقول كينز في نظريته العامة أنه في المجتمعات الرأسمالية تكون الثغرة بين الاستهلاك والدخل الكلي عند مستوى التوظيف الكامل كبيرة جداً إلى درجة أن الاستثمار الخاص لا يكفي لسدها . لذلك إذا أرادت هذه المجتمعات تجنب البطالة فلا بد من تكملة الاستثمار الخاص بالانفاق

العام ، أو تقليل هذه الثغرة برفع الميل للاستهلاك . ولكن كينز يعتقد أنه لا يمكن رفع الميل للاستهلاك في المجتمعات الرأسمالية لدرجة يستطيع معها تحقيق مستويات عالية من التوظيف ، لذلك فهو يرى أن عبء تحقيق التوظيف الكامل لابد وأن يقع على الانفاق العام . ويقول كينز أن الانفاق الحكومي يجب أن يكون « خلافاً » للدخل أي يمثل انفاقاً جديداً إضافياً وليس مجرد إحلال انفاق محل آخر ، فانفاق أموال جمعت من طريق القروض العامة يمثل في أغلبه انفاقاً جديداً يكون في الواقع إضافة إلى الطلب الكلي الفعال (١) .

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن القروض تلعب دوراً رئيسياً في التنمية . وهناك أمثلة كثيرة في التاريخ تؤيد ذلك ، نذكر منها الدور الهام الذي لعبته القروض الهولندية والبريطانية في نمو الاقتصاد الأمريكي ولاسيما خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر ، ومنها كذلك الدور الهام الذي لعبته القروض في تصنيع ألمانيا وروسيا خلال القرن التاسع عشر .

٢ — يرى بعض الاقتصاديين الذين ينتمون إلى المدرسة الحديثة

(١) فرق كينز في نظريته العامة بين الاقتراض من البنوك والاقتراض من الأفراد ، وفي رأيه يعتبر الاقتراض من البنوك أكثر فاعلية من الاقتراض من الأفراد حيث الأثر التوسعي لأن الاقتراض من الأفراد يؤدي إلى مجرد نقل جزء من النقود من أيدي الأفراد إلى الحكومة ، أما الاقتراض من البنوك فيؤدي إلى خلق نقود ائتمانية ، لذلك يفضل كينز أن يكون الاقتراض من البنوك في فترات الكساد ومن الأفراد في فترات الرواج .

وعلى رأسهم وليم بيفردج William Beveridge ونيكولاس كالدور Nicholas Kaldor أن القروض تلعب دورا هاما في حل مشكلة البطالة. فعندما تقترض الحكومة وتنفق حصيلة القروض على إقامة بعض المشروعات العامة، يؤدي ذلك إلى زيادة فرص التوظيف لتشغيل العمال عاطلين، ومن ثم زيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية مما يكون له أثر توسعي على صناعات السلع الاستهلاكية، وبعبارة أخرى فإن الاقتراض يسمح بخلق توظيف أساسي Primary Employment الذي يخلق بدوره ما يمكن أن نطلق عليه التوظيف التبعي أو الثانوي Secondary Employment وذلك نتيجة لفعل مضاعف التوظيف (١) Employment Multiplier.

٣ — يرى بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم هانسن Iansen أن القروض تؤدي إلى زيادة الثروة القومية والدخل القومي. فعندما تصدر الدولة قرضا هاما قد يكتب فيه الأفراد من طريق « تحرير » أموالهم المكتنزة. وفي هذه الحالة تكون القروض العامة قد أدت إلى استخدام الأموال المعطلة وتوجيهها إلى الاستثمار.

٤ — تعتبر القروض في رأي كثير من الاقتصاديين مصدرا رئيسيا وسياسة سليمة لتمويل البرامج الاستثمارية الضخمة التي لا تقوى على

(١) لدراسة مضاعف التوظيف بشيء من التفصيل يمكن الرجوع إلى :

R. F. Khan : The relation of home investment to. Employment, Economic Journal, June 1931.

نحلبها الموازنة العامة للدولة من مواردها العادية . فلا شك أن كثيرا من الأفراد يفضلون استثمار أموالهم العامة التي تتيح لهم فرصة الحصول على دخل ثابت دون تحمل شيء من المخاطر .

ومن أهم مؤيدي هذا الاتجاه هنري وفان برجر Henry Laufenberger . استاذ المالية العامة بجامعة باريس^(١) . ففى رأيه أنه يجب على الدول أن تفسك بمبدأ « وحدة الموازنة العامة للدولة » مع تقسيم النفقات الى ثلاث أقسام على أن يخصص الى حد ما كل نوع من أنواع الإيرادات الثلاثة لقسم معين من أقسام الانفاق الثلاثة :

القسم الاول : ويشمل النفقات العادية أو نفقات تسير المرافق العامة ويتم تحويلها من حصيلة الضريبة على الدخل .

القسم الثانى : ويشمل النفقات التحويلية ، ويتم تحويلها من حصيلة الضرائب غير المباشرة .

القسم الثالث : ويشمل النفقات الاستثمارية ، ويتم تمويلها من حصيلة القروض العامة .

٥ — يرى مؤيدو القروض العامة أنه يمكن التغلب على معظم ان لم يكن جميع المساوئ التي سوقها المعارضون .

(١) Henry Laufenberger : Finances Comparées, P.42 et Suiv.

فبالنسبة لاحتمال أن تؤدي القروض العامة الى سوء توزيع الدخل القومى بين أفراد المجتمع ، يمكن تخفيض قيمة السند وجعله فى متناول الجميع وبصفة خاصة صغار المستثمرين . هذا علاوة على امكان بيع السندات بالتقسيط حتى يتمكن أصحاب الدخل المتوسطة من الاكتتاب فيها. وبالإضافة الى ذلك فإنه يمكن تحقيق العدالة فى توزيع الدخل القومى بوسائل أخرى كثيرة كالضرائب التصاعدية والاعفاءات الضريبية وتوزيع النفقات العامة وغير ذلك من الوسائل .

وبالنسبة لاحتمال أن تؤدي القروض العامة الى التضخم ، فمن المؤكد أن هذا لن يحدث طالما أن المجتمع لم يصل بعد الى نقطة التوظيف الكامل ، أو بعبارة أخرى طالما أن مرونة عرض عناصر الإنتاج لاى زيادة نقدية لا تساوى الصفر . وحتى اذا كان المجتمع قد وصل الى نقطة التوظيف الكامل ، فقد يسعى لزيادة العرض الكلى ليقابل الطلب الكلى .

وأخيرا فبالنسبة لاحتمال منافسة القطاع العام للقطاع الخاص ، فيمكن التغلب عليها بإجراء تنسيق بين نشاط هذين القطاعين بمعنى أن تستخدم القروض العامة فى إقامة المشروعات التى لا يقبل عليها القطاع الخاص أو تلك التى يكون إنتاجها محدودا لا يتناسب مع حاجة المجتمع الى هذا النوع من الإنتاج .

ثالثا : الموقف النهائى من القروض العامة :

رأينا فى الفقرتين السابقتين أن النظرية التقليدية ترفض القروض وترى فيها ضررا محضا ، بينما تؤيد النظرية الحديثة القروض العامة وترى

فيها خيرا بحثا . ولا شك أن القاريء الذي تابع دراستنا حتى هذه المرحلة سوف يراوده السؤال التالي : وما هو اذن الموقف النهائي من القروض العامة ؟

الواقع أن التجارب العملية قد أثبتت بما لا يدع مجالا للشك أن بعض القروض عادت بفوائد كبيرة على البلاد التي أصدرتها ، كما أن بعض هذه القروض قد عاد بأضرار بالغة عليها . ولذلك فنحن نعتقد أن القروض العامة لا يمكن أن تكون دائما ضرا محضا ، كما لا يمكن أن تكون على وجه الدوام خيرا بحثا . فالامر في الواقع يتوقف على ثلاث عوامل (١) :

١ — **مصدر القرض** : تكون سياسة الاقتراض سليمة اذا كان مصدر القرض أموالا كانت في أصلها اكتنازا ، أو كانت موجهة وجهة استهلاكية ، أو كانت مخصصة لاستثمارات غير منتجة كالمضاربات وتخزين السلع وشراء وبيع العقارات وغير ذلك من الوجهات التي لا تفيد عملية التنمية .

أما اذا كان مصدر القرض المدخرات التي تكون موظفة أو معدة للتوظيف في مشروعات إنتاجية . فان سياسة الاقتراض لا تكون سليمة لأنه لا يترتب عليها أثر انعاشي جديد أي أنها لا تؤدي الى زيادة معدل التراكم الرأسمالي .

٢ — **وجه اتفاق حيلة القرض** : تكون سياسة الاقتراض سليمة اذا كانت حيلة القرض سوف تستخدم لأغراض إنتاجية أي زيادة الاستثمار

(١) راجع مؤلفنا « مشكلات التمويل في الدول النامية » مطبعة لجنة البيان العربي ، ١٩٦٥ ، ص ٤٦ .

لأنه في هذه الحالة ستزداد فرص التوظيف ويزداد الطلب على السلع الاستهلاكية مما يسمح بالتوسع في إنتاجها ، ويؤدي ذلك في النهاية الى زيادة الدخل القومي والثروة القومية . ولا شك أن الاقتصاد القومي يستطيع في هذه الحالة أن يتحمل أعباء القروض العامة من أقساط وفوائد .

أما إذا كانت حصة القرض سوف تستخدم لأغراض استهلاكية ، أو إذا كانت سوف تستخدم لتغطية جزء من النفقات العادية التي تتكرر سنويا ، فإن سياسة الاقتراض لا تكون سليمة ، ويفضل تمويل مثل هذه النفقات من حصة الضرائب .

٣ — نسبة القروض العامة الى الدخل القومي : إذا لم يتجاوز اجمالي القروض العامة نسبة معينة من الدخل القومي ، فإن سياسة الاقتراض تكون سليمة .

أما إذا كان إصدار قروض جديدة يترتب عليه تجاوز نسبة معينة من الدخل القومي : فإن سياسة الاقتراض تكون غير سليمة .

ونود أن نشير في هذا الصدد الى أنه لا توجد نسبة واحدة كحد أقصى لاجمالي القروض العامة كنسبة مئوية من الدخل القومي . فهذه النسبة تختلف من دولة لأخرى ، كما تختلف في الدولة الواحدة من فترة لأخرى ، ويرجع ذلك الى اختلاف البنيان الاقتصادي وطبيعة الظروف الاقتصادية (١) .

(١) سنعود الى هذا الموضوع فيما بعد بشيء من التفصيل حينما نتكلم عن « حدود القروض العامة » .

الخلاصة :

تكون القروض العامة سياسة سليمة اذا توافرت ثلاثة شروط :

١ — اذا كان مصدر القرض اموالا مكتنزة او موجهة نحو الاستهلاك
اولا الاستثمار غير المنتج .

٢ — اذا تم انفاق حصيلة القروض في اغراض انتاجية .

٣ — اذا لم يتجاوز اجمالى القروض العامة نسبة معينة من الدخل
القومى .

ويلاحظ أنه من الضروري أن تتوافر هذه الشروط الثلاثة وليس
بعضها فقط .

المبحث الثالث

اصدار القروض العامة

اولا : جهة الاختصاص باصدار القروض العامة :

يمكن القول بصفة عامة أن السلطة التشريعية من جهة الاختصاص باصدار القروض العامة . فمعظم الدساتير تنص صراحة على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض الا بموافقة السلطة التشريعية . وترجع الحكمة في ذلك الى الاسباب التالية :

١ - تلقى القروض العامة عبئا ماليا على الدولة يتمثل في الاقتساط والفوائد ، وغالبا ما يتم دفعها من حصيلة الضرائب ، ولما كانت الضرائب تصدر بقانون ، فمن الطبيعي أن تصدر القروض العامة أيضا بقانون .

٢ - ان اشتراط الحصول على موافقة السلطة التشريعية لاصدار القرض يحد من اسراف السلطة التنفيذية في الالتجاء الى القروض العامة . فاذا فرضنا أن الحصول على موافقة السلطة التشريعية لاصدار القرض غير واجب ، فقد تعتمد الحكومة في كل مرة ترفض فيها السلطة التشريعية اقرار ضريبة جديدة ، الى طرح سندات للاكتتاب ، أما حينما يكون الحصول على موافقة السلطة التشريعية لاصدار القرض امرا واجبا ، فان ذلك يكون مدعاة الى تردد الحكومة ، وعدم التجائها الى القروض العامة الا في اوقات الضرورة فقط .

٣ — ان مناقشة السلطة التشريعية تعتبر افضل وسيلة تكفل العلانية للقرض وشروطه والاسباب التى دعت اليه وما يوجه اليه من نقد .

٤ — ان موافقة السلطة التشريعية على القرض تزيد من ثقة أصحاب الاموال فى الائتمان العام وتساعد على نجاح القرض .

٥ — ان موافقة السلطة التشريعية على القرض ، يسمح للحكومة بعد ذلك ان تتقدم للسلطة التشريعية لتطالب بفرض ضرائب جديدة او زيادة معدلات الضرائب القائمة حتى يتسنى لها الوفاء بالتزاماتها من حيث سداد أقساط القرض وفوائده .

ويلاحظ أن القانون الذى يصدر القرض لا يعتبر قانونا الا من الناحية الشكلية فقط لانه لا يتضمن قواعد أمره توجه للقائمين فى الدولة (١) .

ثانيا : مقدار القرض :

قد يكون القرض العام ذو مقدار محدد ، وقد يكون غير محدد المقدار ، والاصل فى القرض أن يكون محدد المقدار حيث يتم النص على هذا المقدار

(١) يستثنى من ذلك القوانين الخاصة بالقروض الاجبارية حيث انها تتضمن قواعد أمره توجه الى القائمين فى الدولة ، وتستخدم فيها الدولة سلطة الاجبار والالزام .

راجع فى هذا الصدد :

دكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الثانى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ ، ص ٣٠٨ .

فى القانون الخاص باصدار القرض . وكقاعدة عامة اذا حدد القانون مقدار القرض بمبلغ معين ، فان الاكتتاب يتوقف عند تغطية مقدار القرض . ولكن ذلك لا يحول دون الاستمرار فى الاكتتاب فى القرض على الرغم من تغطيته بالكامل . وقد تصل مجموع الاكتتابات فى القرض الى ضعف مقداره أو ثلاثة أمثاله . وفى هذه الحالة يتم انقاص نصيب كل مكتتب بنسبة مساوية لعدد مرات تغطية القرض ، فاذا كان القرض مثلا قد تمت تغطيته مرتين ، يتم انقاص نصيب كل مكتتب الى نصف المبلغ الذى اكتتب به .

وفى حالة القروض الغير محددة المقدار ، تدعو الدولة الافراد والهيئات الى الاكتتاب فيها ، حيث يتم تحديد تاريخ معين ينتهى عنده الاكتتاب ، ويتجدد مقدار القرض بحلول هذا التاريخ ، وتلجأ الدول الى القروض غير محددة المقدار فى الحالات التالية :

١ — تخوف الدولة من عدم تغطية القرض بالكامل مما يؤدى الى زعزعة الثقة بأوضاعها المالية .

٢ — اذا كانت الدولة تهدف الى امتصاص جزء من القوة الشرائية للأفراد ، وكان من الصعب عليها تقدير هذا الجزء بشئ من الدقة مقدما .

٣ — اذا لم تكن الدولة تهدف الى استخدام حصيله القرض كمورد من الموارد العامة لتغطية نفقات معينة ومحددة بالذات ، وانما تحصيل أكبر قدر من الاموال لمواجهة ظروف استثنائية .

ثالثا : سعر الفائدة :

لا شك أن سعر الفائدة يعدو أن يكون موضوعا اقتصاديا ، لان القرض

في حد ذاته صورة من صور توظيف رؤوس الاموال . وضاحب رأس المال يبحث دائما عن أفضل الوجوه التي يستثمر فيها رأسماله . لذلك يجب على الدولة وهي بصدد اصدار القرض أن تبحث حالة السوق المالية حيث أن سعر الفائدة السائد في هذه السوق وقت الاصدار هو العامل الاساسي في تحديد سعر فائدة القرض الذي تصدره الدولة . ولما كان الامر كذلك ، يصبح لزاما على السلطات العامة أن تتحين الفرص التي يكون فيها سعر الفائدة منخفضا نسبيا في السوق لأنه اذا كان السعر مرتفعاً ، فإن الدولة لا تستطيع أن تصدر القرض بسعر فائدة يقل عن السعر السائد في السوق ، بل قد تصدر بسعر يزيد عنه تشجيعا لاصحاب رؤوس الاموال على الاكتتاب في القرض ، ومن ثم تتحمل أعباء مالية باهظة (١) .

والى جانب حالة السوق المالية أى سعر الفائدة السائد في السوق ، فإن سعر فائدة القرض العام يتوقف أيضا على حالة ائتمان الدولة وضمان القرض ومدته .

وتجدر هنا التفرقة بين سعر الفائدة الاسمي وسعر الفائدة الحقيقي .

والمقصود بسعر الفائدة الاسمي هو سعر الفائدة المبين في سندات القرض ، أى أن الفائدة تنسب الى مبلغ القرض المعترف به من الدولة أى المبلغ الذي تتعهد برده .

(1) R. Musgrave : Classics in The Theory of Public finance New York, 1962, p. 124.

أما سعر الفائدة الحقيقي فيختلف تبعاً لما كان إصدار القرض قد تم بسعر التكافؤ ، أو بسعر أقل من سعر التكافؤ أو بجائزة سداده .

ويكون الإصدار عند سعر التكافؤ عندما يقوم المكتب بدفع القيمة المبينة في سند القرض ، فإذا كانت قيمة السند مثلاً ... جنيه ، ودفع المكتب هذا المبلغ ، فإن إصدار القرض يكون قد تم عند سعر التكافؤ . ويلاحظ أن سعر الفائدة الاسمي في هذه الحالة يكون مساوياً لسعر الفائدة الحقيقي .

ويكون الإصدار عند سعر أقل من سعر التكافؤ^(١) عندما يقوم المكتب بدفع قيمة أقل من تلك المبينة في سند القرض . فإذا كانت قيمة السند مثلاً ١٠٠ جنيه ، وسعر الفائدة الاسمي ٦ ٪ وكان على المكتب أن يدفع للدولة ٩٠ جنيهاً فقط ، فإنه يحصل على ستة جنيهات كـ فائدة في مقابل اقراض مبلغ ٩٠ جنيهاً ، فيكون سعر الفائدة الحقيقي هو ٦٫٧ ٪ . وتلجأ الدولة إلى إصدار القرض عند سعر أقل من سعر التكافؤ في حالة ضعف مركزها الائتماني حيث تستطيع أن تخفي ذلك وفي نفس الوقت تشجع الأفراد على الاكتتاب في القرض عن طريق إصداره بسعر فائدة اسمي منخفض (الأمر الذي يخفي ضعف مركزها الائتماني) على أن يكون سعر الفائدة الحقيقي مرتفعاً (الأمر الذي يشجع الأفراد على الاكتتاب) .

(١) الواقع أن إصدار القرض بسعر أقل من سعر التكافؤ يجعل عملية تبديل القرض أكثر صعوبة كما سنرى ذلك تفصيلاً فيما بعد حينما نتكلم في الفصل الرابع من هذا الكتاب عن « تبديل القروض العامة » .

ويكون الاصدار بجائزة سداد اذا تم اصدار القرض عند سعر التكافؤ مع تعهد الدولة بأن تقوم عند السداد بدفع قيمة تزيد عن القيمة المبينة في سند القرض فاذا كانت قيمة السند مثلا ١٠٠ جنيهه ، فان المكتتب يدفع مبلغ ١٠٠ جنيهه . ولكنه يسترد عند السداد مبلغا اكبر من ذلك وليكن ١١٠ جنيهات مثلا .

رابعاً : طرق الاكتتاب في القرض :

هناك أربع طرق للاكتتاب في القروض العامة هي الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفي ، الاكتتاب العام بالمزايا ، الاكتتاب عن طريق البورصة .

١ — **الاكتتاب العام** : بمقتضى هذه الطريقة ، تعرض الدولة سندات القرض العام مباشرة على الجمهور بواسطة الخزينة العامة أو البنوك أو مكاتب البريد أو المؤسسات المالية العامة والخاصة . ومن الطبيعي أن البنوك والمؤسسات الخاصة تتقاضى مبلغا محدودا (عمولة) مقابل القيام بهذه العملية . وتتميز هذه الطريقة بقيمة نفقات الاصدار ، كما تؤدي أيضا الى الرقابة على عملية الاصدار ، علاوة على أنه يتم وفقا لهذه الطريقة وضع سندات القرض العام في أيدي الجمهور مباشرة دون ضرورة الالتجاء الى سوق الأوراق المالية للحصول عليها ، ومن ثم تجنب ما يحدث في هذا السوق من مضاربات . ولكن يعيب هذه الطريقة أن القرض لا تتم تغطيته بالكامل مما يؤثر تأثيرا سيئا على المركز الائتماني للدولة . ولذلك فلا تلجأ الدول الى طريقة الاكتتاب العام عادة الا في الحالات التي تكون فيها متأكدة من تغطية القرض بالكامل ، أو الحالات التي يكون فيها مقدار القرض صغيرا نسبيا .

٢ — **الاكتتاب المصرفي** : وفقا لهذه الطريقة ، تقوم البنوك بشراء سندات القرض العام من الدولة ، ثم تقوم بعد ذلك بتصرفها بمعرفتها ولحسابها . ومن الطبيعي أن البنوك تحصل في مقابل ذلك على مبلغ محدد (عمولة) وهو يختلف باختلاف أهمية المخاطرة المتعلقة باحتمال عدم تغطية القرض . ويلاحظ أن البنوك تستطيع أن تبيع سندات القرض العام للجمهور بسعر أعلى من سعر التكافؤ إذ تستطيع البنوك أن تتحكم في عرض السندات فلا تطرح للتداول إلا أعداد محدودة مما يؤدي إلى رفع أثمانها .

ومن أهم مزايا هذه الطريقة أن الدولة تضمن تغطية قيمة القرض بالكامل ، كما أن قيام البنوك بمساندة الدولة يزيد الثقة في الائتمان العام لأن البنوك — كما تعلم — هي التي تمثل الائتمان الخاص . ولكن يعيب هذه الطريقة أنها تحمل الخزانة العامة عبولة مرتفعة تدفعها الدولة للبنوك ، هذا علاوة على أن المدخر الفردي الصغير غالباً ما يكون ضحية للمضاربة التي تلجأ إليها البنوك عادة عندما تعيد طرح سندات القرض العام على الجمهور للاكتتاب فيها متخذة في ذلك أسلوب التحكم في عرضها ، ومن ثم رفع أثمانها . ولذلك لا تلجأ الدول إلى طريقة الاكتتاب المصرفي عادة إلا في الحالات التي لا تتوقع فيها تغطية القرض بالكامل فتقوم بالقاء عبء تحميل هذه المخاطرة على البنوك (١) .

٣ — **الاكتتاب العام بالمزايا** : وفقا لهذه الطريقة تعتزم الدولة بيع

(١) A. C. Pigon : A Study in Public Finance, London, 1956, P. 216.

سندات القرض العام بسعر أقل من سعر التكافؤ ، ولكنها في نفس الوقت تحدد حدا أدنى لقيمة السندات ، وتعلن أنها سوف تخصص السندات لمن يدفع مبلغا أكبر . فإذا تمت تغطية القرض أكثر من مرة ، تبدأ الدولة بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر لمن يليه وهكذا حتى تتم تغطية القرض بالكامل .

٤ — **الاكتتاب عن طريقة البورصة :** وفقا لهذه الطريقة تقوم الدولة بطرح سندات القرض العام الى سوق الاوراق المالية (البورصة) ، شأنها في ذلك شأن أى هيئة أو فرد ينفذ الى سوق الاوراق المالية لبيع ما في حافضته من أوراق مالية . وفي هذه الحالة لا تعرض الدولة سندات لها للبيع دفعة واحدة ، وإنما تعرضها للبيع على دفعات صغيرة ، ولأن عرضها دفعة واحدة يعنى زيادة العرض مما يؤدي الى انخفاض اثمانها .

ومن أهم مزايا هذه الطريقة أنها ليست في حاجة الى دعاية حتى أن المتعاملين في البورصة قد لا يعرفون ما اذا كانت السندات المعروضة للبيع في السوق سندات جديدة أصدرتها الدولة ، أو أخرى قديمة قد يعرضها السمسار للبيع لحساب المكتتبين فيها . هذا علاوة على أن الدولة تستطيع أن تتابع تطورات الاسعار في سوق الاوراق المالية وتتحين الفرصة المواتية حيث تباع السندات عندما ترتفع الاسعار وتجنّب بذلك نفعا كبيرا^(١) . ويعنى ذلك أن السعر الذى تباع به الدولة سندات القرض

(١) A. Williams : Public finance and Budgetary Policy
London, 1968: P. 117.

العام فى هذه الحالة لا يتحدد بمعرفة الدولة ذاتها — كما هو الامر فى طريقة الاكتتاب العام — وانما يتم هذا التجديد وفقا للأسعار فى البورصة ، أى سعر الاقفال فى اليوم الذى يتم فيه البيع .

ويعيب هذه الطريقة انها لا تصلح أصلا الا فى الحالات التى يكون فيها مبلغ القرض بسيطا لانه اذا كان مبلغ القرض كبيرا فهذا يعنى زيادة العرض ، ومن ثم انخفاض اثمان السندات . هذا علاوة على أنه اذا كانت حصيلة القرض سوف يتم تخصيصها لمواجهة ظروف طارئة أو للانفاق على مشروعات معينة ، فاتباع هذه الظروف لا يجدى لأن بيع السندات على دفعات معناه عدم حصول الدولة على الاموال التى تكون فى حاجة اليها الا بعد فترة طويلة ، ومن ثم عدم امكان مواجهة الظروف الطارئة أو تأجيل تنفيذ المشروع الى أن يتم بيع جميع السندات .

خامسا : المزايا التى تمنح للمكتتبين :

لتشجيع الافراد على الاكتتاب فى القروض العامة ، قد تقوم الدولة بمنحهم بعض المزايا الاضافية ، أى علاوة على سعر الفائدة ، وفيما يلى أهم هذه المزايا :

١ — **اعفاءات ضريبية** : قد تقرر الدولة بعض الاعفاءات الضريبية بالنسبة لفوائد السندات ، أو بالنسبة للسندات ذاتها ، أو لهما معا . فملا قد تقرر الدولة اعفاء فوائد السندات من ضريبة الدخل ، كما قد تقرر اعفاء السندات ذاتها من ضريبة التركات . وفى بعض الاحيان ، لا يكون الاعفاء قاصرا على الضرائب السنوية وقت اصدار القرض العام ، بل يمتد كذلك ليشمل ما قد يتقرر مستقبلا من ضرائب . والواقع أن الاعفاء الضريبى فى هذه الحالة يعنى زيادة سعر الفائدة الحقيقى عن سعر الفائدة

الاسمى ، ويعيب هذا الاسلوب أنه يعد خروجاً على مبدأ المساواة أمام الضريبة ، هذا علاوة على أنه يضيع على الخزانة العامة مورداً مالياً .

٢ — استخدام السندات في السداد : قد تقرر الدولة إمكان استخدام سندات القروض العامة في سداد بعض الديون الحكومية أو بعض أنواع الضرائب . ويلاحظ أن السندات العامة تستخدم في السداد في هذه الحالة بقيمتها الاسمية . ويؤخذ على هذا الاسلوب أنه يضعف حصيلة الضرائب ، علاوة على أنه يشكل استهلاكاً للقرض قبل حلول أجله .

٣ — جواز السداد : قد تقرر الدولة منح جوائز سداد لحاملي سندات القرض العام الذين تصيبهم القرعة عند استهلاك جزء من القرض العام سنوياً ، فالدولة وهى بصدد استهلاك سندات القرض العام ، قد تجرى سحباً على السندات موضوع الاستهلاك . والسندات التى تعينها القرعة أو السحب ، يفوز أصحابها بجائزة مالية ، هذا الى جانب استردادهم المبلغ الذى سبق أن اكتبوا به فى القرض العام .

٤ — امتيازات قانونية : قد تقرر الدولة بعض الامتيازات القانونية لحاملي سندات القرض العام ، ومن ذلك مثلاً عدم جواز حجز على سندات القرض العام سداداً للديون ، ومن ذلك أيضاً جواز قبول سندات القرض العام فى الاكتتاب فى قرض عام جديد ربما يعطى امتيازات أكبر . . . الخ .

٥ — زيادة الضمان للمكتتبين : قد تقرر الدولة زيادة الضمان للمكتتبين وذلك بتخصيص نوع معين من إيراداتها لاستخدامه فى دفع فوائد القرض العام وسداد قيمته عندما يحل موعد الوفاء به .

٦ — **المحافظة على القوة الشرائية للنقود** : قد تقرر الدولة نظاما معيناً يضمن للممكتتبين تجنب احتمال انخفاض القوة الشرائية للنقود نتيجة لارتفاع الاسعار خلال الفترة ما بين اصدار القرض وسداده . ويمكن أن يكون هذا النظام عن طريق ربط القيمة الاسمية للقروض بالمستوى العام للأسعار بحيث تزيد القيمة الاسمية للقروض عند سداده بنفس مقدار الزيادة في المستوى العام للأسعار ، كما يمكن أن يكون هذا النظام عن طريق تعهد الدولة بأن تدفع عند السداد قيمة القرض مقدراً بعملة أجنبية ذات مركز قوى .

٧ — **بيع السندات** : قد تقرر الدولة بيع سندات القرض العام بالتقسيط أى أنها تسمح للممكتتبين بدفع المبالغ التى اكتبوا بها على دفعات متعددة ، ولا شك أن هذا الأسلوب يشجع صغار المدخرين على الاكتتاب فى السندات العامة ويساعد على تكوين المدخرات ، وعلاو على ذلك فإن الدولة باتباعها لهذه الطريقة تتمكن من توزيع حصيلة القرض على فترة دمنية معينة تبعاً لاحتياجاتها لهذا الايراد (١) .

(١) هناك مزايا أخرى قد تقرها الدولة لتشجيع الافراد على الاكتتاب فى سندات القرض العام ، وقد أشرنا إليها من قبل عند الكلام عن « سعر الفائدة » مثل اصدار القرض بسعر أقل من سعر التكافؤ ، وكذلك اصدار القرض بجائزة سداد .

المبحث الرابع

تبديل القروض العامة

أولا : مفهوم تبديل القروض العامة :

يقصد بتبديل القروض العامة احوال قرض عام جديد محل قرض عام قديم مع تخفيض سعر الفائدة . فاذا كان القرض العام قد صدر بسعر فائدة ٦ ٪ مثلا واستطاعت الدولة خفض سعر الفائدة الى ٥ ٪ ، تكون بصدد تبديل القرض العام . ومعنى ذلك أنه في حالة تبديل القرض العام ، تظل الدولة مدينة بمقدار القرض الى حين تاريخ الوفاء به ، ولكن المبلغ الذى تدفعه كفوائد في مواعيد استحقاقها يقل بنسبة النقص الذى يكون قد طرأ على سعر الفائدة (١) .

ولعلنا نتساءل الآن عن سبب قيام الدولة بتبديل القروض العامة . الواقع أن ذلك مرجعه تقلبات سعر افائدة . فكما هو معروف ، يتحدد سعر الفائدة فى السوق تبعاً لعرض وطلب رؤوس الاموال (النقدية) بمعنى أنه اذا زاد عرض رؤوس الاموال ينخفض سعر الفائدة ، واذا زاد الطلب على رؤوس الاموال يرتفع سعر الفائدة فاذا كانت الدولة قد أصدرت قرضا عاما فى وقت كان فيه سعر الفائدة مرتفعا ، فمعنى ذلك أنها تلتزم بأن تدفع طول مدة القرض فائدة ذات سعر أكثر ارتفاعا من

(١) لدراسة هذا الموضوع بشئ من التفصيل يمكن الرجوع الى :
دكتور محمد عبد الله العربى : قروض الدولة ، القاهرة ١٩٥٢ .

سعر الفائدة الذى يسود السوق فى ظروفها العادية . فاذا كانت الدولة قد أصدرت قرضا عاما لآى سبب من الاسباب بسعر فائدة ٨ ٪ ، فانها تلتزم بالاستمرار فى دفع هذه الفوائد المرتفعة حتى بعد عودة سعر الفائدة فى السوق الى مستواه الطبيعى وليكن ٦ ٪ مثلا . ومن الواضح ان الدولة فى مثل هذه الحالة تتحمل عبئا كبيرا يتمثل فى الفرق بين سعر فائدة القرض (المرتفع) وسعر الفائدة السائدة فى السوق (المنخفض) ، وحتى لا تتحمل الدولة هذا العبء الكبير فانها تلجأ الى تبديل القرض العام .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : ما الذى يجعل أصحاب السندات يقبلون سعر الفائدة الجديد المنخفض ؟ ... وبعبارة أخرى ، هل تبديل القروض العامة يكون اجباريا أم اختياريا ؟

الواقع ان الاصل فى تبديل القروض العامة ان يكون اختياريا لان اجبار حملة السندات على قبول سعر الفائدة الجديد المنخفض يعتبر عملا تحكمها من جانب الدولة ، او بعبارة أخرى انتهاك الدولة لاحد شروط عقد القرض العام . ومن الواضح ان هذا العمل — من الناحية القانونية — يعتبر عملا غير مشروع ، وهو يمثل احدى صور انكار القرض العام وهو يكون مساويا للانفلاس ، وهكذا نرى ان تبديل القرض العام يجب ان يكون اختياريا بمعنى ترك الحرية أمام حملة السندات للاختيار بين قبول تبديل القرض (سعر الفائدة المنخفض) وبين استرداد أصل القرض فوراً .

وأخيرا يلاحظ ان تبديل القرض العام أى تجديده يمتاز عن اصدار قرض عام جديد لسداد القرض القديم من حيث ان التبديل يوفر الوقت والجهد والمال .

ثانيا : العوامل المهيئة لنجاح تبديل القروض العامة :

يتوقف نجاح عملية تبديل القروض العامة على مجموعة من العوامل يمكن تلخيصها فيما يلي :

١ - أن يكون سعر فائدة السندات الجديدة أعلى قليلا أو على الأقل مساويا لسعر الفائدة السائد في السوق المالية وقت عملية تبديل القرض العام ، والحكمة من ذلك واضحة وهي أنه إذا كان سعر فائدة السندات الجديدة أقل من سعر الفائدة السائد في السوق فإن أصحاب السندات سيفضلون بلا شك استرداد قيمة سنداتهم واقراضها بسعر الفائدة الأعلى (السعر السائد في السوق) .

٢ - أن تكون قيمة السندات المطلوب تبديلها في سوق الاوراق المالية أعلى من قيمتها الاسمية . فإذا كانت القيمة الاسمية للسند ١٠٠ جنيه ، وقيمه الفعلية في سوق الاوراق المالية ١١٠ جنيهات مثلا ، فمعنى ذلك أن الفرصة سانحة — مع توافر الشروط الاخرى — لأجراء عملية التبديل والحكمة من ذلك واضحة أيضا لان صاحب السند الذي لا يقبل التبديل سوف يسترد القيمة الاسمية للسند وليس القيمة الفعلية . ومعنى ذلك أنه في مثالنا هذا سوف يخسر صاحب السند عشرة جنيهات . ولذلك فمن المتوقع أن يوافق أصحاب السندات على التبديل بدلا من استرداد أصل القرض . هذا علاوة على أن بعض أصحاب السندات لم يحصلوا على السندات عن طريق الاكتتاب وقت إصدار ، وإنما قاموا بشرائها من سوق الاوراق المالية في وقت قد تكون فيه القيمة الفعلية للسندات قد ارتفعت كثيرا . فصاحب السند الذي يكون قد اشتراه من سوق الاوراق المالية بمبلغ ١١٠ جنيهات مثلا بينما قيمته الاسمية

١٠٠ جنيه مغط ، سوف يقبل سعر الفائدة المنخفض عند تبديل الدين لانه
رفض وصمم على استرداد أصل القرض ، سوف تلحق به خسارة
رأسمالية .

٣ — أن تتوافر ثقة أصحاب السندات في مالية الدولة لانه
في حالة توافر هذه الثقة يمتنع أصحاب السندات عن قبول تبديل القرض
العام ويفضلون استرداد أموالهم وتوجيهها نحو قنوات ادخارية أو مجالات
استثمار أكثر أمنا .

٤ — أن تكون الفترة المتاحة لأصحاب السندات للاختيار بين قبول
تبديل القرض وبين استرداد القرض فترة قصيرة . ويرجع ذلك الى أن
أصحاب السندات يرقبون تطورات الاحداث الاقتصادية ، فإذا طالب
الفترة المتاحة للاختيار ، فقد تنخفض أسعار السندات في سوق الاوراق
المالية وتصبح أقل من سعر التكافؤ ، فيرتفع تبعاً لذلك سعر
الفائدة في السوق ، ومن ثم يسرع أصحاب السندات بالمطالبة باسترداد
أصل القرض .

٥ — أن تقدم الدولة لأصحاب السندات المطلوب تبديلها بعض المزايا
تشجيعاً لهم على قبول التبديل . ومن أمثلة هذه المزايا :

(١) أن تقرر الدولة بعض الاعفاءات الضريبية بالنسبة لفوائد
السندات ، أو بالنسبة للسندات ذاتها ، أو لهما معاً ، وإذا كانت
السندات المطلوب تبديلها معفاة أصلاً من بعض أنواع الضرائب ،
فإن الدولة قد تقرر اعفاء السندات الجديدة من أنواع أخرى من
الضرائب .

(ب) أن تقرر الدولة بعض الجوائز لأصحاب السندات الذين
يقبلون التبديل .

(ج) أن تنص الدولة في عملية التبديل على أنها لن تقوم بعملية تبديل السندات الجديدة الا بعد انقضاء عدد معين من السنوات .

ثالثا : الاشكال المختلفة لتبديل القروض العامة :

هناك أشكال عديدة لتبديل القروض العامة ، وسوف نقتصر هنا على دراسة أهمها وهى ثلاثة : التبديل بسعر التكافؤ ، التبديل بسعر أقل من التكافؤ ، التبديل مع دفع فرق .

١ — **التبديل بسعر التكافؤ** : هو أبسط أشكال التبديل وأكثرها انتشارا . ويتمثل فى أن تعرض الدولة على حملة السندات الاختيار بين قبول تبديل القرض وبين استرداد أصل القرض فورا (القيمة الاسمية للسندات) . ويترتب على هذا الشكل من التبديل أن يبقى حجم القرض العام ثابتا بينما ينخفض عبء خدمته المتمثل فى دفع فوائده .

٢ — **التبديل بسعر أقل من التكافؤ** : يمكن أن تلجأ الدولة الى هذا الشكل من أشكال التبديل عندما توجد فى السوق المالية سندات لقرض عام تعدت قيمتها السوقية سعر التكافؤ ، ومن ثم يمكن تبديلها ، وسندات قرض عام آخر انخفضت قيمتها السوقية عن سعر التكافؤ ، ومن ثم لا يمكن تبديلها . فى هذه الحالة تلجأ الدولة الى استبدال سندات القرض للعام الثانى (التى انخفضت قيمتها السوقية عن سعر التكافؤ) بسندات القرض للعام الثانى (التى

انخفضت قيمتها السوقية عن سعر التكافؤ) . فيما يلى مثال رقمى لتوضيح هذا الشكل من أشكال تبديل القروض العامة :

نفترض وجود قرضين هما القرض (أ) والقرض (ب) وأن القيمة الاسمية للسند فى كل منهما هى ١٠٠ جنيه ، وأن سعر فائدة القرض (أ) ٥ ٪ وسعر فائدة القرض (ب) ٣ ٪ ، ونفترض بعد ذلك أن القيمة السوقية للقرض (أ) تعدت سعر التكافؤ ووصلت ١٢٥ جنيها ، بينما انخفضت القيمة السوقية للقرض (ب) عن سعر التكافؤ فوصلت الى ٧٥ جنيها ، فى هذه الحالة تلجأ الدولة الى استبدال سندات القرض (أ) بسندات القرض (ب) وقيمتها السوقية وقت اجراء عملية التبديل ٣٠٠ جنيه أيضا ، مع التعهد برد قيمتها الاسمية وهى ٤٠٠ جنيه .

ومن الواضح أن الدولة حينما تلجأ الى التبديل بسعر أقل من سعر التكافؤ تكون قد استفادت بتخفيض الفوائد السنوية التى تدفعها ، ولكنها فى نفس الوقت تكون قد زادت من حجم القرض العام أى زيادة عبء الفوائد مستقبلا .

٣ — التبديل مع دفع فرق : يمكن أن تلجأ الدولة الى هذا الشكل

من أشكال التبديل عندما توجد فى السوق المالية سندات لقرضين قيمتهما السوقية أقل من سعر التكافؤ ، بيد أن قيمة أحدهما أكثر قربا من سعر التكافؤ من النوع الآخر . فإذا فرضنا وجود قرضين للدولة هما

القرض (أ) بسعر فائدة ٥٪ وقيمته في السوق ٩٠ جنيها والقرض (ب) بسعر فائدة ٣٥٪ وقيمته في السوق ٧٥ جنيها ، وفي هذه الحالة تقوم الدولة بعرض استبدال سنديين من القرض (أ) قيمتها السوقية ١٨٠ جنيها ، بثلاث سندات من القرض (ب) قيمتها السوقية ٢٢٥ جنيها على أن يقوم المكتتب بدفع الفرق للدولة وقدره ٤٥ جنيها .

ومن الواضح أن الهدف من هذا الشكل من أشكال التبدل هو حصول الدولة على أموال وليس تخفيض أعباء الدين .

المبحث الخامس

استهلاك القروض العامة

أولا : مفهوم استهلاك القروض العامة :

يقصد باستهلاك القروض العامة الوفاء بقيمتها أى قيام الدولة برد قيمة السندات الى حاملها . والاستهلاك بهذا المفهوم يمثل انقضاء الدين الذى نشأ باصدار القرض العام ، كما يمثل نقصا فى حجم الدين العام فى مجموعه حيث يقل حجمه عن طريق استهلاك جزء منه .

ويلاحظ أن استهلاك القروض العامة يختلف عن تبديل القروض العامة (الذى سبق دراسته فى الفصل السابق) من النواحي التالية :

١ - يؤدي كل من تبديل القروض واستبدال القروض العامة الى تخفيف عبء الدين العام ، ولكن هذه النتيجة تتحقق بطريقة مختلفة فى كل حالة . فبينما يؤدي تبديل القروض العامة الى تخفيف عبء الدين العام عن طريق خفض سعر الفائدة ، فان استهلاك القروض العامة يؤدي الى نفس النتيجة ولكن عن طريق انقاص حجم الدين العام .

٢ - تبديل القروض العامة لا يحقق وفاء بها الا بصفة تبعية وبالنسبة لجزء صغير من مقدار القرض وذلك فى الحالة التى يرفض فيها المكتب تجديد

القرض ، أما استهلاك القروض العامة فيهدف أساسا الى سداد قيمة القرض .

٣ — ينطوى تبديل القروض العامة على 'حلال قرض جديد محل قرض قديم ، أى أن المديونية تظل قائمة ، أما استهلاك القروض العامة فانه يؤدي الى انتهاء حالة المديونية (١) .

ثانيا : طرق استهلاك القروض العامة :

يمكن التمييز بين ثلاث طرق لاستهلاك القروض العامة :

١ — الاستهلاك على أقساط سنوية : وتعتبر هذه الطريقة أبسط طرق استهلاك القروض العامة وأكثرها شيوعا ، وبمقتضى هذه الطريقة ترد الدولة سنويا الى حامل السند جزءا محددًا من قيمته الاصلية (الى جانب الفائدة بطبيعة الحال) حتى يتم استهلاك القرض بالكامل بعد فترة معينة (٢) .

ويلاحظ أن العبء السنوى على الموازنة العامة للدولة بمقتضى هذه الطبقة يكون كبيرا لانه يتضمن الى جانب الفوائد جزءا من رأس المال النقدي الذى سبق أن اقترضته الدولة (٧) .

(١) المقصود بانتهاء حالة المديونية هنا هو انتهاءها بالنسبة للقروض العامة التى يتم استهلاكها فقط .

(2) Alain Barrere : Institutions Financieres, P. 847.

(٣) دكتور محمد دويدار : مبادئ المالية العامة ، الاسكندرية ، ١٩٨٨ ، صفحة ٣٩٣ .

ويلاحظ أيضا أن الدولة تستطيع أن تلجأ إلى هذه الطريقة في استهلاك القروض العامة إذا كانت قد اقترضت من المؤسسات المالية أو شركات التأمين التي لا يضرها استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية . أما إذا كانت الدولة قد اقترضت من الأفراد ، فإن هذه الطريقة في استهلاك القروض العامة لا تعتبر مناسبة لأن الأفراد يفضلون استرداد أموالهم كاملة دفعة واحدة ، لأنهم إذا استردوها على أقساط فقد يتصرفون فيها كدخل وليس رأسمال مما يفقدهم ثرواتهم .

٢ — الاستهلاك عن طريق القرعة : بمقتضى هذه الطريقة تختار الدولة كل سنة عددا من السندات بطريق القرعة وترد لأصحابها قيمتها الاسمية بالكامل . وتكرر هذه العملية سنويا حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض في المدة المحددة لاستهلاكه . وإذا كانت هناك جوائز يانصيب أو مكافآت سداد ، فإنها تسدد مع قيمة السندات التي يتم اختيارها في كل قرعة .

وهكذا يتضح الفرق بين طريقة الاستهلاك عن طريق القرعة وطريقة الاستهلاك على أقساط سنوية حيث أنه بمقتضى الطريقة الأولى يتم سداد القيمة الكاملة لعدد معين من السندات كل سنة ، بينما بمقتضى الطريقة الثانية يتم رد نسبة معينة من قيمة جميع السندات كل سنة .

ويؤخذ على طريقة الاستهلاك عن طريق القرعة أن أصحاب السندات الذين تصيبهم القرعة يفاجأون برد قيمة سنداتهم بالكامل اليهم ، ولا شك أنهم أو على الأقل بعضهم كان يفضل بقاء الأمور على ما هي عليه لحين

البحث عن فرص استثمارية مناسبة . وعلاوة على ذلك فاذا كانت قيمة السندات في سوق الاوراق المالية قد تعدت سعر التكافؤ ، فان اصحاب السندات اذلين تصيبهم القرعة يكونون قد اضرخوا لانهم لا يستردون سوى القيمة الاسمية للسندات ، أما اذا كانت قيمة السندات في سوق الاوراق المالية قد انخفضت عن سعر التكافؤ ، فان الضرر هناك يلحق بالدولة حيث يتم استهلاك السندات بقيمتها الاسمية ، بينما كان في استطاعة الدولة ان تشتري نفس السندات من سوق الاوراق المالية بأقل من هذه القيمة .

٣ — الاستهلاك عن طريق الشراء من سوق الاوراق المالية : بمقتضى

هذه الطريقة تشتري الدولة من سوق الاوراق المالية (البورصة) السندات التى تريد أن تستهلكها ، ثم تقوم باعدامها .

ومن الواضح أن هذه الطريقة تفيد الدولة اذا كانت قيمة السندات في البورصة أقل من قيمتها الاسمية حيث تستفيد الدولة بالفرق بين القيمتين وان كان ذلك يعرض حملة السندات للضرر لانهم يحصلون على قيمة أقل من القيمة الاسمية للسندات .

أما اذا كانت قيمة السندات في سوق الاوراق المالية أكبر من قيمتها الاسمية ، فان الدولة لا تلجأ عادة الى هذه الطريقة من طرق استهلاك القروض العامة حتى لا تدفع قيمة أكبر من القيمة الاصلية للدين العام .

وأخيرا يلاحظ أنه عندما تلجأ الدولة الى استهلاك القروض العامة من

طريق الشراء من سوق الاوراق المالية ، فانها لا تشتري عددا كبيرا من السندات دفعة واحدة حتى يؤدي ذلك الى ارتفاع اثمانها .

ثالثا : تمويل استهلاك القروض العامة :

الاصل في تمويل استهلاك القروض العامة انه يتم عن طريق الموارد العادية في الموازنة العامة للدولة اى حصيله الضرائب والرسوم والايادات من ممتلكات الدولة . حتى يمكن تحقيق ذلك لابد ان تكون هناك زيادة في الايرادات العادية عن النفقات العامة العادية ، اى ضرورة وجود فائض في الموازنة العامة للدولة . ولما كانت الموازنة العامة غالبا ما تكون في حالة توازن او عجز ، لذلك فان معظم الدول تلجأ الى اتخاذ عدة اجراءات لضمان توفير التمويل اللازم لاستهلاك القروض العامة . وفيما يلي اهم هذه الاجراءات :

١ - تخصيص حصيله بعض الضرائب او الايرادات العامة الاخرى لتمويل خدمة القرض واستهلاكه . وفي هذه الحالة يتم عادة انشاء صندوق خاص لاستهلاك القرض العام يتلقى الموارد التي يتم تخصيصها لاستهلاك القرض العام ، ويستخدمها في هذا الغرض ، ولا شك ان انشاء صندوق خاص لاستهلاك القرض العام ، يكفل ضمان عملية الاستهلاك بعيدا عن تدخل السلطين التنفيذية والتشريعية .

وبمناسبة الكلام عن الصندوق الخاص لاستهلاك القرض العام ، نشير الى طريقة برايس Price في هذا الشأن^(١) وبمقتضى هذه الطريقة

(١) ترجع هذه التسمية الى مقترح هذه الطريقة وهو ريتشارد برايس

تنشئ الحكومة صندوقا خاصا لاستهلاك القروض العامة ، يمول عن طريق الاعتمادات السنوية التى تزوده بها الموازنة العامة للدولة ، ويقوم الصندوق باستثمار هذه المبالغ عن طريق شراء السندات العامة ، ولا يقوم باعدامها وانما يحتفظ بها ، ويتقاضى فوائدها سنويا من الدولة على أن يقوم بضمها على الاعتمادات السنوية ، ثم يستخدم المبلغ الاجمالى فى شراء سندات جديدة ، ويظل يباشر هذه العملية عن طريق الاعتماد على الفائدة المركبة حتى يزداد المال بحيث يسمح باستهلاك كل الدين .

ومن الواضح أن ميزة هذه الطريقة أنها تسمح للدولة بالتخلص من عبء خدمة الدين العام فى وقت أقصر بكثير من الوقت اللازم فى حالة عدم اتباع هذه الطريقة .

ويؤخذ على هذه الطريقة أن شراء الصندوق للسندات العامة من السوق المالية يؤدى الى ارتفاع ائتمانها ، ومن ثم زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة . وعلاوة على ذلك فان عدم قيام الصندوق باعدام السندات التى يقوم بشرائها لا يخفف من العبء المالى الذى تتحمله الدولة نظرا لانها تستمر فى دفع الفوائد للصندوق . هذا بالاضافة الى انه اذا لم يتم تخصيص اعتمادات عجز الموازنة العامة للدولة فى بعض السنوات ، فان هذه الطريقة تصبح غير مجدية لتمويل استهلاك القروض العامة .

Richard Price = وهو تسييس انجليزى وعالم رياضى اقترح هذه الطريقة فى أواخر القرن الثامن عشر .

٢ — فرض ضرائب غير عادية (استثنائية) على رأس المال ، واستخدام حصيلتها في استهلاك القروض العامة . وكثيرا ما تكون الضريبة على رأس المال لأجل محدود ولفتره قصيرة ، ولذلك يرى بعض علماء المالية العامة أن الدولة تستطيع أن تستخدم الاموال المتحصلة من الضريبة على رأس المال في استهلاك القرض العام ، حتى اذا ما انتهت هذه العملية ، قامت بالغاء الضريبة .

وتدل التجربة على أن كثيرا من الدول تلجأ الى هذه الطريقة من طرق استهلاك القروض العامة بعد انتهاء الحروب حيث تكون قد عقدت كثيرا من القروض العامة خلال فترة الحرب وتكون ملزمة عند انتهائها برد هذه القروض فتفرض ضريبة غير عادية يكون وعاءها رأس المال حيث أن قيمته تزيد عادة خلال فترات الحروب بسبب ارتفاع الاسعار الذى ينجم عادة أثناء فترة الحروب (١) .

٣ — الالتجاء الى الاصدار النقدى الجديد واستخدامه في استهلاك القروض العامة . ومن الواضح أن هذه الطريقة تؤدي الى ارتفاع الاسعار أى انخفاض قيمة النقود، وهو ما يعنى تخفيض قيمة الدين العام عن طريق خفض قيمة النقود .

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدي الى التضخم بما له من آثار سيئة معروفة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية .

(١) دكتور السيد عبد المولى ، المالية العامة ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، صفحة ٤٣٠ .

٤ — عقد قروض عامة جديدة (اختيارية او اجبارية) على ان تستخدم حصيلتها في استهلاك القروض العامة التى يكون قد حل أجلها .
كما يمكن للدولة ان تقوم بتحويل القروض القصيرة الاجل الى قروض متوسطة او طويلة الاجل ، ومن الواضح ان مد أجل القروض بهذه الصورة انما يشكل فى واقع الامر قروضا اجبارية جديدة .

المبحث السادس

الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تختلف الآثار الاقتصادية التي يمكن أن تحدثها القروض العامة تبعاً للمرحلة التي نأخذها في الاعتبار . وعلى هذا الأساس ، فعند دراسة الآثار الاقتصادية للقروض العامة ، لابد من التفرقة بين مرحلة الاقتراض ، مرحلة الانفاق ، مرحلة الخدمة ، مرحلة الاستهلاك . ويلاحظ أن دراستنا للآثار الاقتصادية للقروض العامة سوف تركز على القروض العامة الداخلية مع إشارة موجزة الى القروض العامة الخارجية .

اولا : الآثار الاقتصادية على القروض العامة في مرحلة الاقتراض :

يمكن القول ، بصفة عامة ، أن عملية الاقتراض تؤدي الى احداث أثر انكماش على الدخل القومي لان الاقتراض يمثل استقطاعا من القوة الشرائية الموجودة تحت تصرف الافراد اى انقاص الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص بدرجة أو بأخرى . ويلاحظ أن هذا الأثر الانكماشى لعملية الاقتراض لا يتحقق في جميع الاحوال . وفيما يلي تفصيل ذلك :

١ - تثير القروض العامة تنافسا حقيقيا بين الدولة والقطاع الخاص حول اقتسام المدخرات المعدة للاستثمار ، مما يؤدي الى ارتفاع سعر الفائدة ، ومن ثم الحد من الاستثمار ، وبالتالي احداث أثر انكماشى على الناتج القومي .

ومع ذلك فان هذا الاثر الانكماشى قد لا يتحقق ، كما هو الحال مثلا عندما تكون هناك مدخرات معطلة ، فان الاقتراض فى هذه الحالة يعمل على تعبئتها والاستفادة منها . ويوصف هذا الاسلوب أحيانا بعبارة « تحرير المدخرات الكامنة » بمعنى أن مدخرات الافراد التى لا تجد سبيلا للتثمر ، تجد سبيلها فى سندات الحكومة ، فبدلا من أن تكون المدخرات الفردية سببا فى خفض الدخل (نتيجة الاستثمار الخاص) تحول هذه المدخرات الى انفاق حكومى تسد الثغرة اتلى يتركها الاستثمار الخاص .

وهناك حالة أخرى قد لا يتحقق فيها الاثر الانكماشى لعملية الاقتراض ، يحدث ذلك اذا كان المكتتبون فى السندات الحكومية من ذوى الدخول المرتفعة الذين يلجأون الى الحد من استهلاكهم للاكتتاب فى السندات الحكومية .

٢ — ان القروض العامة — باعتبارها تمثل اقتطاعا من دخول الافراد — تضع الاقتصاد القومى فى جو من انخفاض الاسعار ، الامر الذى لا يشجع على الانتاج .

ومع ذلك فان هذا الاثر الانكماشى قد لا يتحقق أيضا ، كما هو الحال مثلا عندما يلجأ المكتتبون فى سندات العام القرض الى البنوك للاقتراض منها بضمان ما فى حوزتهم من أوراق مالية (السندات) . وهكذا تكون عملية الاقتراض قد أدت الى التوسع فى الائتمان المصرفى مما يؤدى الى زيادة التداول النقدى ، وبالتالي تشجيع تكوين الدخول .

وخلاصة القول فان الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة الاقتراض انما تتوقف على عدد من العوامل مثل : حالة النشاط الاقتصادي من حيث الرواج والكساد ، درجة مرونة الجهاز الانتاجي ، مصدر الاموال المستخدمة في الاكتتاب ... الخ (١) .

هذا بالنسبة للقروض الداخلية . أما بالنسبة للقروض الخارجية ، فان عملية الاقتراض في هذه الحالة تكون ذات اثر توسعى على النشاط الاقتصادي لانها تمثل اضافة حقيقية للقوة الشرائية الموجودة أصلا في الدولة . فحينما يتم ايداع حصة القروض الاجنبية لدى البنك المركزى ، فانه يتمكن من زيادة اصداره من النقد المتداول استنادا الى زيادة ودائعه من العملات الاجنبية . واذا قام البنك المركزى بايداع حصة القروض الاجنبية لدى البنوك التجارية ، فانه يستطيع أن تتوسع في منح الائتمان المصرفى . هذا بالاضافة الى أن القروض الاجنبية تعمل على تحسين مركز ميزان المدفوعات ، ومن ثم احداث تأثير ايجابى على سعر الصرف للعملة المحلية .

ثانيا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة الانفاق :

يمكن القول بصفة عامة ان القروض العامة في مرحلة الانفاق تحدث أثارا توسعية في الاقتصاد القومى ، مما يعوض الآثار الانكماشية التى يمكن

(١) Alain Barrère : Economic Financière, op. cit., P. 334.

أن يحدثها إصدار القروض العامة على النحو الذى أشرنا اليه
فى الفترة السابقة .

فحينما يتم انفاق حصيلة القروض العامة فى أغراض انتاجية أى زيادة
الاستثمار العام ، دون أن يتأثر الاستثمار الخاص ، فهنا
تحدث آثار ايجابية (توسعية) على الناتج القومى أى زيادة المقدرة الانتاجية
القومية .

أما اذا كان انفاق حصيلة القروض العامة فى أغراض انتاجية
(زيادة الاستثمار العام) سوف يؤثر على الاستثمار الخاص ، فلابد هنا
من التفرقة بين حالتين :

١ — الحالة الاولى هى احتمال نقص الاستثمار الخاص ، ويحدث
ذلك اذا كان الاستثمار العام منافسا لرؤوس الاموال الخاصة الموجودة
أصلا فى المجتمع .

٢ — الحالة الثانية هى احتمال تشجيع الاستثمار الخاص ، ويحدث
ذلك اذا تم انفاق حصيلة القروض العامة خلال مرحلة الكساد . وتفسير
ذلك هو أن زيادة الانفاق العام (الاستثمار العام) خلال مرحلة
الكساد ، يكون الهدف منه هو رفع الميل للاستهلاك عن طريق خلق توظيف
جديد فى مشروعات عامة ، وعن طريق أثر المضاعف (١) Multiplier
وأثر المعجل (٢) Accelerator سيحدث التنشيط فى الاستثمار الخاص .

(١) يمكن تعريف المضاعف بأنه المعامل العددي الذى يحدد مقدار
الزيادة فى الدخل الناتجة عن الزيادة فى الانفاق على الاستثمار .

(٢) يمكن تعريف المعجل بأنه النظرية أو المبدأ الذى يفسر أثر التغيير

فكأن الانفاق الحكومى على المشروعات العامة سيجلب أثره استثمارا خاصا يعادل أضعاف ما أنفقته الحكومة من حصيله القروض العامة ، وبذلك يسهم فى الدفع نحو التخلص من مرحلة الكساد والتحول الى مرحلة من الانتعاش تشمل كل النشاط الاقتصادى . وهكذا نرى أن انفاق حصيله القروض فى هذه الحالة قد أدى وظيفة شبيهة بـ « دفع المضخة » أو تحريكها ، وهذه السياسة فى انفاق حصيله القروض العامة تكون بذلك قد حققت هدفا محددًا هو مكافحة الكساد الذى حل فعلا أو يوشك أن يحل .

ويلاحظ أن كلامنا حتى الآن كان عن أثر انفاق حصيله القروض العامة فى حالة توجيهها نحو الاستثمار . ولكن ما هو الاثر فى حالة توجيهها نحو أغراض أخرى غير الاستثمار ؟

الواقع أن بعض أنواع النفقات العامة الاستهلاكية — مثل النفقات الاجتماعية على الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية — تحدث أثارا ايجابية على المقدرة الانتاجية للاقتصاد القومى نظرا لما تؤدى اليه زيادة انتاجية العاملين .

وكذلك إذا أنفقت الدولة حصيله القروض العامة أو جزءا منها فى منح إعانات عامة اقتصادية للمشروعات العامة والخاصة ، فإن ذلك يؤدى الى تحسن فى هيكلها المالية مما يؤثر على رفع قدرتها الانتاجية .

فى الاستهلاك على كمية الاستثمار بمعنى أنه إذا زاد الاستهلاك فلابد أن يزيد الطلب المشتق على المعدات الانتاجية ، ولكن الزيادة فى الاستثمار هذه تكون نسبيا أضعاف الزيادة النسبية فى الاستهلاك .

وأخيرا ، يلاحظ أن الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة الانفاق لا تختلف في حالة القروض الخارجية عنها في حالة القروض الداخلية .

ثالثا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة خدمة الدين :

يقصد بخدمة الدين العام دفع فوائده ، وهذا يؤدي بطبيعة الحال الى زيادة الانفاق العام . وحتى يمكن مواجهة هذه الزيادة في الانفاق العام ، تلجأ الدولة الى عبء الضرائب^(١) ، أو إصدار قروض منه جديدة^(٢) ، أو الاقتراض من البنوك ، أو إصدار نقود جديدة .

وعلى الرغم من تعدد المصادر التي يمكن أن تلجأ اليها الدولة لمواجهة الزيادة في الانفاق العام المترتبة على دفع فوائد الدين العام ، فإن الضرائب هي عادة المصدر الذي يعتمد عليه في هذا الصدد .

والواقع أن دفع فوائد القرض العام من حيث حيلة الضرائب يعنى انتقال الدخل من الممول الى المكتب ، وهنا تواجهنا حالتان :

الحالة الاولى : اذا كان الممول هو نفس المكتب ، وكان ما يدفعه من ضرائب يتناسب مع ما يحصل عليه من فوائد ، ومن الواضح أن الأثر الاقتصادي في هذه الحالة لا يعنى الا القليل ، وعلى الرغم من ذلك فلا يجوز اغفال الأثر غير الموات على حوافز الإنتاج نتيجة فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة . ويلاحظ أن هذه الحالة (الممول هو نفسه المكتب) لا تمثل الحالة الغالبة لان الضرائب يدفعها جميع أفراد

(١) يمكن أن يتم ذلك عن طريق ضرائب جديدة أو زيادة في أسعار الضرائب القائمة .

(٢) يلاحظ أن هذا الاجراء يؤدي الى زيادة حجم الدين العام .

المجتمع (١) (ولاسيما الضرائب غير المباشرة) بينما لا يكتب في السندات العامة عادة الا ذوى الدخل المرتفعة وعدد محدود من ذوى الدخل المتوسطة .

اما الحالة الثانية : وهى الحالة الغالبة ، فهى حالة اختلاف الممول عن المكتتب فى هذه الحالة ، يترتب على دفع فوائد القرض العام من حصيله الضرائب اعاده توزيع الدخل القومى لصالح الفئات المرتفعة ، على حساب الفئات ذات الدخل المنخفضة . ويرجع ذلك الى أن الفئات ذات الدخل المرتفعة هى غالبا التى تكتب فى القروض العامة ، ومن ثم فهى التى تحصل على الفوائد ، أما الفئات ذات الدخل المنخفضة فانها تتحمل نسبة كبيرة من العبء الضريبى دون أن تحصل على الفوائد . ومن الواضح أن هذا الوضع يؤدى الى سوء توزيع الدخل القومى ، ومن ثم اختلال التوازن الاجتماعى . ويحدث نفس الاثر ، بل على نطاق أوسع ، فى الحالات التى تكون فيها البنوك وهيئات التأمين هى التى اکتبت فى القروض العامة لان هذه الهيئات تقوم بدور الوسيط فى تجميع مدخرات الفئات ذات الدخل المرتفعة والمتوسطة ثم تقوم باستثمارها عن طريق الاكتتاب فى القروض العامة .

ولا شك أن سوء توزيع الدخل القومى (الناتج من دفع فوائد القروض العامة من حصيله الضرائب الجديدة أو رفع أسعار الضرائب القائمة) ، يؤثر تأثيرا سيئا على الحافز على الانتاج وعلى المقدرة الانتاجية ، ومن ثم على الانتاج الكلى ، ويزداد هذا الاثر بصفة خاصة فى فترات الكساد

(١) بغرض عدم وجود تهرب ضريبى .

حيث يستلزم الامر تخفيض الضرائب لدفع عجلة الانتاج ، بينما تكون الدولة مضطرة الى زيادة الضرائب لدفع الفوائد ، مما يؤدي الى الحد من الطلب الكلى الفعال Effective Demand ، ومن ثم ثيادة الامر سوءا واطالة فترة الكساد .

رابعاً : الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة استهلاك الدين :

يقصد باستهلاك الدين — كما سبق أن ذكرنا — الوفاء بقيمته أى قيام الدولة برد قيمة السندات الى حاملها . وتتم هذه العملية عادة من حصيلة الضرائب واذا حاولنا الآن تتبع الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة استهلاك الدين ، فسوف نجد أنفسنا أمام ظواهر مختلفة تبعاً لكيفية تصرف جملة السندات فى الاموال التى يحصلون عليها عند رد قيمة السندات اليهم . فهناك احتمال توجيه هذه الاموال نحو الادخار أو الاكتناز أو الاستثمار أو الاستهلاك . ويكون الأثر مواتياً أو موات فى كل حالة من هذه الحالات وفقاً لحالة الاقتصاد القومى من حيث التوظيف (وجود أو عدم وجود بطالة) ومن حيث مرونة عرض عناصر الانتاج (مرن أو عديم المرونة) .

فإذا كان الاقتصاد القومى عند مستوى أقل من التوظيف الكامل . وكان عرض عناصر الانتاج منتهى المرونة ، فان استهلاك القروض العامة يؤدي الى زيادة الانتاج وخلق المزيد من فرص التوظيف دون ارتفاع المستوى العام للأسعار .

(١) يلاحظ أن كلامنا فى هذه الفقرة كان ينصب على القروض الداخلية فقط . أما بالنسبة للقروض الخارجية فسوف نرجىء الكلام عنها الى الفقرة التالية نظراً لعدم اختلاف الآثار الاقتصادية المترتبة على خدمتها عن تلك المترتبة على استهلاكها .

أما إذا كان الاقتصاد القومى قد وصل الى حد التوظيف الكامل ، وأصبحت مرونة عرض عناصر الانتاج صفرا ، فان استهلاك القروض العامة لا يؤدي الى أى زيادة فى الانتاج ، ولا يخلق مزيدا من فرص التوظيف ، وإنما يترتب عليه فقط خلق ضغوط تضخمية أى ارتفاع المستوى العام للأسعار .

الناحية الاولى هى أن المبالغ التى يتعين على الدولة أن تدبرها لخدمة فان الآثار الاقتصادية التى تترتب عليها ، سواء فى مرحلة خدمتها أو استهلاكها، تختلف تمام الاختلاف عن تلك التى تترتب على القروض الداخلية ، ويمثل هذا الاختلاف فى ناحيتين أساسيتين :

الناحية الاولى هى أن المبالغ التى يتعين على الدولة أن تدبرها لخدمة القروض الاجنبية واستهلاكها ، يجب أن تكون بالعملة الاجنبية مما يؤثر على ميزان المدفوعات .

أما الناحية الثانية فهى أن خدمة القروض الاجنبية واستهلاكها يمثلان انتقالا لجزء من الثروة القومية الى العالم الخارجى . وبعبارة أخرى فان خدمة القروض الاجنبية واستهلاكها يمثلان عبئا حقيقيا على الاقتصاد القومى وليس مجرد إعادة توزيع الدخل القومى والثروة القومية فى الداخل كما سبق أن رأينا بالنسبة للقروض الداخلية .

ولا شك أن انتقال جزء من الثروة القومية الى العالم الخارجى ، يؤدي الى احداث آثار انكماشية على الكميات الاقتصادية الكلية مثل الاستثمار القومى ، الناتج القومى ، الدخل القومى ... الخ .

المبحث السابع

حدود القروض العامة

ذكرنا فيما سبق أن الحكومة قد تلجأ الى القروض العامة لتمويل بعض نفقاتها وبصفة خاصة في حالات تمويل عمليات تكوين رأس المال (الاستثمار) ، مواجهة نفقات الحروب وتعويض الخسائر الناتجة عنها ، مواجهة عجز مؤقت في الإيرادات العامة للدولة .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : هل تستطيع الحكومة أن تصدر ما تشاء من القروض العامة ؟ . . . وبعبارة أخرى : هل هناك حدود معينة تلزم بها عند إصدار القروض العامة ؟

الواقع أن إمكانية الحكومة عقد قروض عامة تكون محدودة ببعض العوامل التى يطلق عليها « حدود القروض العامة » وتختلف هذه العوامل في حالة القروض الداخلية عنها في حالة القروض الخارجية . وعلى هذا الأساس فسوف تشمل دراستنا مجموعتين من العوامل أهمها : العوامل المحددة للقروض الداخلية ، والعوامل المحددة للقروض الخارجية .

أولا : العوامل المحددة للقروض الداخلية :

هناك ثلاث قواعد تضع حدودا معينة على إمكانية التجاء الحكومة الى القروض العامة . وهذه العوامل هى : طاقة الاقتراض ، طاقة الاستيعاب طاقة الخدمة والاستهلاك .

وفيما يلي نتناول هذه العوامل الثلاثة بالدراسة والتحليل .

١ - طاقة الاقتراض :

يقصد بطاقة الاقتراض مدى قدرة الافراد والهيئات في المجتمع على الاكتتاب في السندات العامة . ولا شك أن دراسة ومحاولة تقدير طاقة الاقتراض قبل اصدار القرض العام ، تعتبر أمراً بالغ الأهمية حتى تؤكد الحكومة مسبقاً أن طاقة الاقتراض المتاحة تسمح بتغطية القرض الكامل ، أما إذا لجأت الحكومة الى اصدار قرض عام دون دراسة وتقدير طاقة الاقتراض ، فقد تفاجأ بعدم تغطية القرض بالكامل مما يضعف الثقة في مالية الحكومة . علاوة على ما يؤدي اليه ذلك من اختلال في التوازن المالي اذا ما كانت حصيلة هذا القرض قد أخذت في الاعتبار عند اعداد خطة التوازن المالي .

وإذا كانت طاقة الاقتراض هي أحد العوامل التي تؤثر في حدود القروض العامة ، فإن السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو : كيف يمكن تقدير طاقة الاقتراض في المجتمع ؟ ... أو بعبارة أخرى : ما هي العوامل التي تؤثر في طاقة الاقتراض في المجتمع ؟

الواقع أن طاقة الاقتراض في أي مجتمع تتوقف على عدد من العوامل ، وهذه العوامل بطبيعتها متداخلة وتؤثر في بعضها البعض ، وهي : حجم الدخل القومي ، متوسط دخل الفرد ، حجم المدخرات الفردية ، توزيع الدخل القومي ، قيمة الثروات ورؤوس الاموال ، الاكتناز ، الاقتطاع الضريبي ... الخ .

ومن الواضح أن أهم هذه العوامل جميعاً هو حجم المدخرات الفردية باعتبارها المصدر الطبيعي الذي يستخدم للاكتتاب في السندات العامة . ونحن نعلم أن حجم المدخرات الفردية في أي مجتمع يتوقف على عدد من العوامل مثل حجم الدخل الفردي والميل للادخار والعبء الضريبي .

فبالنسبة لحجم الدخل الفردي ، نلاحظ أنه توجد علاقة طردية بينه

وبين حجم الادخار الفردي ، بمعنى أنه كلما ارتفع حجم الدخل الفردي ، أدى ذلك الى زيادة حجم الادخار الفردي ، والعكس صحيح .

وبالنسبة للميل للادخار (١) ، نلاحظ كذلك أنه توجد علاقة طردية بينه وبين حجم الادخار الفردي ، بمعنى أنه كلما ارتفع الميل للادخار ، أدى ذلك الى زيادة حجم الادخار الفردي ، والعكس صحيح .

وبالنسبة للعبء الضريبي ، نلاحظ أنه توجد علاقة عكسية بينه وبين حجم الادخار الفردي بمعنى أنه كلما زاد العبء الضريبي أدى ذلك الى نقص حجم الادخار الفردي ، والعكس صحيح . وتفسير ذلك أن زيادة العبء الضريبي يؤدي الى نقص الدخل الصافية للأفراد مما يؤدي الى نقص الاستهلاك والادخار ، مع ملاحظة أن النقص في الادخار يكون أكبر من النقص في الاستهلاك لأن الفرد حينما يقل دخله يسهل عليه ضغط ادخاره عن ضغط استهلاكه .

(١) من المعروف أنه توجد علاقة عكسية بين الميل للادخار ، والميل للاستهلاك لأن حاصل جمعها يساوي دائماً واحد صحيح ، لذلك فإن العوامل التي تؤثر بطريق مباشر في الميل للاستهلاك ، يؤثر بطريق غير مباشر في الميل للادخار .

وقد ذكر كينز في « النظرية العامة للتوظيف والفوائد والنقود » أن الميل للاستهلاك يتأثر بمجموعتين من العوامل هما :

العوامل الذاتية العادات والتقاليد ، سلوك رجال الأعمال من حيث نظرتهن الى الاجور والارباح ... الخ . ويفترض كينز أن هذه العوامل لا يمكن أن تحدث تغيراً في الميل للاستهلاك الا في المدة الطويلة .

العوامل الموضوعية مثل : هيكل توزيع الدخل القومي ، السياسة الضريبية والانفاقية ، التغيرات الكبيرة نسبياً في سعر الفائدة ، التفسير في توقعات رجال الأعمال ، الارباح أو الخسائر القدرية ، التغيرات في التفصيل النقدي .

فاذا تغيرت هذه العوامل أو بعضها بما يؤدي الى نقص الميل للاستهلاك ، فمعنى ذلك زيادة الميل للادخار ، والعكس صحيح .

٣ - طاقة الاستيعاب :

يقصد بطاقة الاستيعاب مدى قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب القروض العامة فى شكل نفقات عامة .

والواقع أن طاقة الاستيعاب بهذا المفهوم تختلف من دولة لأخرى تبعاً لدرجة التقدم الاقتصادي (دول متقدمة ودول نامية) كما تختلف داخل الدولة الواحدة تبعاً لطبيعة الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي (فترة رواج وفترة كساد) .

فبالنسبة لدرجة التقدم الاقتصادي ، يلاحظ أن طاقة الاستيعاب تكون أكثر اتساعاً في اقتصاديات الدول المتقدمة عنها في اقتصاديات الدول النامية . ويرجع ذلك إلى أن اقتصاديات الدول المتقدمة تتميز بمرونة عرض عناصر الإنتاج بمعنى أن الإنتاج يستجيب بسهولة لزيادة الطلب ، ولا يصل التدفق الإنتاجي إلى مرحلة انعدام المرونة إلا بعد فترة طويلة .

وتتميز بعدم مرونة عرض عناصر الإنتاج نتيجة لطبيعة الهيكل الإنتاجي لهذه الدول الذي يتمتع بوجود صناعات حرفية أو بدائية ، كما أن الصناعات الحديثة القليلة تكون قائمة في ظروف حماية جمركية وتعمل بمستويات كفاية منخفضة بسبب ضيق حجم السوق الذي يحرمها من إمكان الاستفادة بوفورات الإنتاج الكبير ، علاوة على ندرة عنصر رأس المال المتضائل مع العنصر البشري مما يجعل إنتاجية العامل منخفضة ، بالإضافة إلى أن الصناعات التي توجد في الدول النامية لا يمكن أن تحتوي على طاقات إنتاجية فائضة ، كما أنها تقتصر على الاستغلال السريع العائد ، ولا شك أن الهيكل الإنتاجي الذي يتميز بهذه الخصائص إنما يؤدي إلى انعدام مرونة عرض عناصر الإنتاج .

وبالنسبة لطبيعة الظروف الاقتصادية التي تمر بها الاقتصاد القومي ،
فيمكن القول أن طاقة الاستيعاب للاقتصاد القومي تكون أكثر اتساعاً
في فترة الكساد عنها في فترة الرواج . وتفسير ذلك هو أن الهدف الرئيسي
من انفاق حصيللة القروض العامة خلال فترة الكساد هو رفع الميل
للاستهلاك عن طريق خلق توظيف جديد في مشروعات عامة ، وعن طريق
اثر المضاعف واثـر المعجل سيحدث التنشيط الخاص . فكأن الانفاق الحكومي
على المشروعات سيجلب أثـرا استثماريا خاصاً يساوي أضعاف ما أنفقته
الحكومة ، وبذلك يسهم في الدفع نحو مرحلة من الرواج تشمل النشاط
الاقتصادي بأكمله . أما في فترة الرواج ، فإن طاقة الاستيعاب للاقتصاد
القومي تكون أقل اتساعاً لان زيادة النفقات العامة تؤدي إلى حدوث
ضغوط تضخمية ذات آثار سيئة (١) .

٢ — طاقة الخدمة والاستهلاك :

يقصد بطاقة الخدمة والاستهلاك مدى قدرة الاقتصاد القومي على تحمل
الاعباء المترتبة على القروض العامة والتي تتمثل في الفوائد السنوية
واقساط الاستهلاك (٢) .

والواقع أن طاقة الخدمة والاستهلاك بهذا المفهوم إنما تتوقف على عدد

(١) على الرغم من ذلك ، فإن الدولة قد تلجأ في فترة الرواج إلى التوسع
في القروض العامة بغرض امتصاص جزء من القوة الشرائية لدى الأفراد ،
ومن ثم محاربة التضخم .

(٢) يلاحظ أن هذه الاعباء المالية تتطلب موارد مالية مستقبلية ، وهذه
بدورها تتطلب — في أغلب الأحيان — زيادة الاعباء الضريبية المستقبلية .

من العوامل أهمها : حجم القروض العامة ، والالتزامات التى ترتبها القروض العامة ، وكيفية استخدام حصيله القروض العامة .

فبالنسبة لحجم القروض العامة ، يلاحظ أنه توجد علاقة عكسية بينها وبين طاقة الخدمة والاستهلاك ، بمعنى أنه كلما زاد حجم القروض العامة ، كلما قلت طاقة الخدمة والاستهلاك ، والعكس صحيح ، ولذلك يرى علماء المالية العامة أن اجمالى القروض العامة لا يجب أن يتجاوز نسبة معينة من الدخل القومى . وهذه النسبة تختلف من دولة لأخرى ، كما تختلف فى الدولة الواحدة من فترة لأخرى ، وذلك تبعاً لاختلاف البنى الاقتصادية واختلاف طبيعة الظروف الاقتصادية .

وبالنسبة للالتزامات التى ترتبها القروض العامة ، فيلاحظ أيضاً أنه توجد علاقة عكسية بينها وبين طاقة الخدمة والاستهلاك ، بمعنى أنه كلما زادت الالتزامات التى ترتبها القروض العامة كلما قلت طاقة الخدمة والاستهلاك والعكس صحيح .

وأخيراً ، بالنسبة لكيفية استخدام حصيله القروض العامة ، فإن طاقة الخدمة والاستهلاك تزداد فى حالة استخدام حصيله القروض العامة فى تمويل نفقات إنتاجية أى زيادة الاستثمار لأنه فى هذه الحالة ستزداد فرص التوظيف ويزداد الطلب على السلع الاستهلاكية مما يسمح بالتوسع فى إنتاجها ، ويؤدى ذلك فى النهاية الى زيادة الدخل القومى والثروة القومية ، ومن ثم زيادة قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب قروض عامة جديدة .

أما فى حالة استخدام حصيله القروض العامة فى تمويل نفقات استهلاكية ، فإن ذلك يؤدى الى نقص قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب

قروض عامة جدية لان النفقات الاستهلاكية لا تعطى دخلا ولا تسهم في رفع المقدرة الانتاجية القومية .

ثانيا : العوامل المحددة للقروض الخارجية :

سبق ان ذكرنا عند دراسة « الآثار الاقتصادية للقروض العامة » (١) انه من حيث طبيعة الاعباء المالية التي ترتبها القروض العامة على الاقتصاد القومى ، تختلف القروض الخارجية عن القروض الداخلية من ناحيتين :

الناحية الاولى هى ان المبالغ التى يتعين على الدولة ان تدبرها لخدمة القروض الاجنبية واستهلاكها ، يجب ان تكون بالعمل الاجنبية مما يؤثر على ميزان المدفوعات . ولاسيما فى الدول النامية حيث ان معظمها يعانى من عجز دائم فى موازين مدفوعاتها .

اما الناحية الثانية فهى ان خدمة القروض الاجنبية واستهلاكها يمثلان انتقالا لجزء من الثروة القومية الى العالم الخارجى ، وبعبارة اخرى فان خدمة القروض الاجنبية واستهلاكها يمثلان عبئا حقيقيا على الاقتصاد القومى وليس مجرد اعادة لتوزيع الدخل والثروة القومية كما هو الحال بالنسبة للقروض الداخلية .

وعلى هذا الاساس ، فان العوامل المحددة للقروض الاجنبية ، وان كانت لا تختلف بصفة عامة عن تلك المقدرة للقروض الداخلية ، الا انها تختلف عنها فى مضمونها وتحليلها كما سنرى فى الفقرات التالية حيث نناقش القدرة

(١) راجع المبحث السادس من الفصل الثالث من الباب الثانى .

على استيعاب القروض الاجنبية ، والقدرة على خدمة القروض الاجنبية باعتبارهما من أهم العوامل المحددة للقروض الاجنبية .

١ — القدرة على استيعاب القروض الاجنبية :

تستدعي دراسة هذا الموضوع التعرض لثلاث نقاط هي : التحليل النظري للقدرة الاستيعابية ، تحديد الحجم الكلى للاستثمار ، العوامل المؤثرة في القدرة الاستيعابية .

(١) التحليل النظري للقدرة الاستيعابية :

ان الادب الاقتصادي المعاصر لم يتفق حتى اليوم حول تعريف واحد للقدرة الاستيعابية . وليس ادل على ذلك مما حدث في المؤتمر الذي عقده « الجمعية الدولية للاقتصاد » عام ١٩٦٥ عن « تحركات رؤوس الاموال ، حيث طرحت المناقشة تسعة تعريفات للقدرة الاستيعابية ، ولم ينته المؤتمر الى الاتفاق على احدها .

وسنحاول في هذا الجزء من دراستنا التوصل الى نموذج مبسط لقياس القدرة الاستيعابية . ويعتمد هذا النموذج على معادلة أساسية معروفة في الادب الاقتصادي مثل معادلة الدخل الأساسية في التحليل الكينزي . ويمكن صياغة هذه المعادلة بالشكل التالي :

$$ج + و = ك + ث + ص \quad (١)$$

حيث :

ج ، الناتج المحلي الاجمالي

و — الواردات من السلع والخدمات .

ك — الاستهلاك الكلى من السلع والخدمات .

ث — الاستثمار الكلى (بما فى ذلك صافى التغير فى المخزون) .

ص — الصادرات من السلع والخدمات .

ومن الواضح هنا أن الطرف الايمن فى هذه المعادلة هو العرض الكلى أى الموارد الاجمالية المتاحة للاقتصاد القومى فى فترة معينة . أما الطرف الايسر فإنه يمثل الطلب الكلى أى مقدار المستحقات على الموارد المتاحة فى فترة معينة . هذا هو شرط التوازن الاجمالى فى النموذج .

ويمكن اعادة صياغة المعادلة رقم (١) بالشكل التالى :

$$ج = ك + ث + (ص - و) \quad (٢)$$

حيث :

(ص - و) هو خلاصة ميزان المدفوعات

وعلى هذا الاساس يمكن التوصل الى المعادلة الآتية :

$$ص - و = ر + م \quad (٣)$$

حيث :

ر صافى التحويلات الى الخارج

م الزيادة الصافية فى ميزان المدفوعات

وبالتعويض في المعادلة رقم (٢) عن قيمة (ص — و) كما جاء في المعادلة رقم (٣) نحصل على :

$$ج = ك + ث + ر + م \quad (٤)$$

ويلاحظ في هذه المعادلة أن (ك + ث) انما تعبر عن القدرة الاستيعابية الداخلية ، وكذلك فان (ر + م) تعبر عن القدرة الاستيعابية الخارجية .

وهكذا يمكن أن نصل في النهاية الى النموذج التالي :

$$ق = (ك + ث) + (ر + م) = ق د + ق خ \quad (٥)$$

حيث :

ق	القدرة الاستيعابية
ق د	القدرة الاستيعابية الداخلية
ق خ	القدرة الاستيعابية الخارجية

(ب) تحديد الحجم الكلى للاستثمار :

هناك ثلاثة معايير لتحديد الحجم الكلى للاستثمار وهى : الحد الأدنى للاستثمار ، الحد الأقصى للاستثمار ، الاستثمار الذى يتوافر مع القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى .

(١) لا ندعى أننا بذلك نكون قد وصلنا الى الطريقة المثلى لقياس القدرة الاستيعابية ، وانما هى مجرد محاولة نرجو أن تتلوها محاولات ودراسات أخرى حتى نصل الى اتفاق فى رأى حول مفهوم وكيفية قياس القدرة الاستيعابية .

فالحـد الأدنى للاستثمار Minimum Rate of inveseement هو ذلك الحجم من الاستثمار اللازم للمحافظة على متوسط دخل الفرد على الرغم من أن تزايد السكان ، وبعبارة أخرى فالحـد الأدنى للاستثمار هو ذلك الحجم من الاستثمار اللازم لنمو الدخل القومي بمعدل يعادل معدل نمو السكان . وعلى هذا الأساس فإن الحد الأدنى للاستثمار يقل أو يزيد تبعاً للتغيرات التي تطرأ على معدل نمو السكان .

أما الحد الأقصى للاستثمار Maximum Rate of investment فهو الدخل القومي الجارى بعد اقتطاع الجزء اللازم لسد احتياجات المجتمع عند مستوى حد الكفاف من الاستهلاك . ونظراً لاختلاف حد الكفاف من دولة لأخرى ، بل ومن فرد لآخر داخل نفس الدولة ، فمن الطبيعي أن يختلف الحد الأقصى للاستثمار من وجهة نظر لأخرى ، ولكن على الرغم من ذلك يمكن القول بصفة عامة أن الحد الأقصى للاستثمار يتوقف على مدى استعداد الجيل الحاضر للتضحية لصالح الأجيال المستقبلية ، أو بعبارة أخرى ، مدى استعداد أفراد المجتمع للحد من حاجاتهم الحاضرة المؤكدة توقعاً لأشباع أكبر محتمل في المستقبل .

أما الاستثمار الذى يتوافق مع القدرة الاستيعابية Absorptive Capacity للاقتصاد القومي ، فهو مقدار الاستثمار المبني على الفرص المتاحة في المجتمع بحيث لا ينخفض عائد الاستثمار عن حد معين .

وفيما يلي مثال رقمي لتوضيح المعايير الثلاثة السابقة .

إذا كان الدخل القومي في دولة ما ٢٠٠ مليون جنيه ، وعدد السكان

٤. مليون نسمة ، ومعدل نمو السكان ٢ ٪ سنويا ، ومعامل رأس المال ٤ .
فإن الحد الأدنى للاستثمار هو ذلك القدر الذى يكمل نمو الدخل القومى
بمعدل ٢ ٪ سنويا .

$$\frac{\text{ث}}{\text{م}} + \text{خ}$$

نسبة الاستثمار الى الدخل القومى
أى معدل النمو فى الدخل القومى = $\frac{\text{نسبة الاستثمار الى الدخل القومى}}{\text{معامل رأس المال (١)}}$

وبالتعويض نحصل على :

$$\frac{\text{ث}}{\text{٤}} = ٢ \%$$

$$\text{ث} = ٢ \times ٤ = ٨ \%$$

أى أن الحد الأدنى للاستثمار = $٢٠٠٠ \times \frac{٨}{١٠٠} = ١٦٠$ مليون جنيه .

ولتحديد الحد الاقصى للاستثمار ، لابد أن نبدأ بتحديد حد الكفاف ،
فإن كان مستوى المعيشة عند حد الكفاف للفرد فى المتوسط يتطلب ٣٥ جنيها
فى السنة ، فيكون حجم الاستهلاك القومى ١٤٠٠ مليون جنيه
(٤٠ مليون فرد \times ٣٥ جنيه) ، ومن ثم فإن الحد الاقصى للاستثمار
يعادل ٦٠٠ مليون جنيه (٢٠٠ — ١٤٠٠) وتكون نسبة الاستثمار الى

(١) يمكن تعريف معامل رأس المال Capital Coefficient بأنه عبارة
عن « كمية الاستثمارات اللازمة للحصول على وحدة الناتج » . راجع مؤلفنا
« التخطيط الاقتصادى » ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١٩٤ .

$$\text{الدخل القومي في هذه الحالة } ٣٠ \% \left(١٠٠ \times \frac{٦٠٠}{٢٠٠٠} \right)$$

ولتحديد الاستثمار الذى يتوافق مع القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى . فاننا نرتب الفرص الاستثمارية المحتملة ترتيبا تنازليا تبعا لمعدل عائد كل منها . فاذا حددنا العائد الأدنى المقبول بمعدل ٥ ٪ مثلا فاننا نحسب مجموع هذه الفرص الاستثمارية ، فاذا فرضنا أنها تعادل ٥٠٠ مليون جنيه ، فمعنى ذلك أن نسبة الاستثمار تصل الى ٢٠ ٪ من الدخل

$$\text{القومى } \left(١٠٠ \times \frac{٥٠٠}{٢٠٠٠} \right)$$

(ج) العوامل المؤثرة في القدرة الاستيعابية :

هناك مجموعة من العوامل تؤثر في القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى لاي دولة ، ويمكن القول بصفة عامة أن هذه العوامل تتلخص في مدى توافر عناصر الانتاج الأخرى التى تشترك مع رأس المال فى العملية الانتاجية . فالعمل والموارد الطبيعية ، والقدرات التنظيمية ، كل هذه العوامل تؤثر في القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى .

وعلاوة على ذلك فإن حجم السوق^(١) يعتبر أيضا من العوامل المؤثرة في القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى . فضييق حجم السوق يؤدي الى ضعف قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب حجم أكبر من الاستثمارات .

(١) من المعروف أن حجم السوق فى أى دولة يتوقف على عدد السكان ومتوسط دخل الفرد ، فكلما زاد عدد السكان وارتفع دخل الفرد (الشرائية) زاد حجم السوق والعكس صحيح .

ونود أن نشير في النهاية الى أن قدرة اقتصاديات الدول النامية على استيعاب القروض الاجنبية ، تتوقف — بالاضافة الى ما سبق — على مدى امكانية توفير المكون المحلى . والمقصود بالمكون المحلى هو الاستثمارات بالعملة المحلية اللازمة لامكان الاستفادة من حصيلة القروض الاجنبية . فمن المعروف أن معظم المشروعات التى تقام فى الدول النامية تحتاج الى المكون الاجنبى والمكون المحلى . وكثيرا ما يحدث أن تتمكن احدى الدول النامية من عقد قروض اجنبية ضخمة ، ولكنها لا تسحب منها الا جزءا يسيرا بسبب عدم توفير المكون المحلى ، ان توافر المكون الاجنبى الذى يستخدم فى استيراد الآلات والمعدات والتجهيزات اللازمة لمشروع ما ، لا تكون له اية فائدة اذا لم يتوافر فى الوقت ذاته المكون المحلى اللازم لاقامة المشروع الذى سوف تتركب فيه هذه الآلات والمعدات والتجهيزات . ولذلك كثيرا ما نسمع فى الدول النامية عن وصول آلات وعدد وتجهيزات خاصة ببعض المشروعات ، وبقائها فى صناديقها لفترات طويلة لعدم توافر المكون المحلى .

٢ — القدرة على خدمة القروض الاجنبية :

يقصد بالقدرة على خدمة القروض الاجنبية مدى قدرة الاقتصاد القومى على تحمل الابعاء المترتبة على القروض الاجنبية والتى تتمثل فى الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك بالعملات الاجنبية .

وحتى يستطيع الاقتصاد القومى تحمل هذه الابعاء ، لابد من توافر شرطين :

الشرط الاول : هو ضرورة استخدام حصيلة القروض الاجنبية

فى اقامة مشروعات انتاجية(١) مما يسمح بزيادة الدخل القومى ، ومن ثم امكان اقتطاع جزء من هذه الزيادة لخدمة القروض الاجنبية(٢) .

أما الشرط الثانى فهو ضرورة أن تكون الاستثمارات التى يتم تمويلها عن طريق القروض الاجنبية ذات أثر ايجابى على ميزان المدفوعات ، نظرا لان الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك سيتم سدادها — كما سبق ان ذكرنا — بالعمـلات الاجنبية . ولذلك فمن الافضل أن تستخدم حصيلة القروض الاجنبية فى تمويل المشروعات التى تنتج سلعا من أجل التصدير ، أو تلك التى تنتج سلعا تحل محل الواردات .

(١) كما يمكن استخدامها كذلك فى تمويل مشروعات المرافق العامة (مياه ، كهرباء ، صرف صحى ، تليفونات ، طرق ... الخ) مما يسمح بزيادة الانتاج بطريق غير مباشر .
(٢) يلاحظ أن هذا الشرط لا يختلف فى حالة القروض الاجنبية عنه فى حالة القروض الداخلية .

الباب الثالث

الموازنة العامة

بعد أن تناولنا بالدراسة والتحليل النفقات العامة والإيرادات العامة ،
يكون من الطبيعي أن ننتقل إلى دراسة الموازنة العامة للدولة باعتبار
أنه يتم من خلالها مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة .

وسوف تشمل دراستنا للموازنة العامة للدولة الموضوعات التالية :

- الفصل الأول : مفهوم الموازنة العامة ونشأتها .
- الفصل الثاني : القواعد الأساسية للموازنة العامة .
- الفصل الثالث : أعداد الموازنة العامة .
- الفصل الرابع : اعتماد الموازنة العامة .
- الفصل الخامس : تنفيذ الموازنة العامة .
- الفصل السادس : مراقبة تنفيذ الموازنة العامة .

الفصل الأول

مفهوم الموازنة ونشأتها

أولا : تعريف الموازنة العامة :

يمكن تعريف الموازنة العامة بأنها « تقدير مفصل ومعمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية غالبا ما تكون سنة » .

ويتبين من هذا التعريف أن الموازنة العامة للدولة تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير والاعتماد .

فبالنسبة للتقدير ، فإنه يتمثل في تقدير أرقام تمثل الإيرادات العامة التي ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية ، وكذلك النفقات العامة التي ينتظر أن تقوم بها لاشباع الحاجات العامة ، وكذلك خلال فترة مالية مستقبلية غالبا ما تكون سنة .

أما بالنسبة للاعتماد ، فيقصد به حق واختصاص السلطة التشريعية في البلاد الديمقراطية بالموافقة على توقعات السلطة التنفيذية من إيرادات عامة ونفقات عامة . وعلى هذا الأساس فإن الموازنة العامة تظل مجرد مشروع موازنة حتى يتم اعتمادها من السلطة التشريعية .

ثانيا : أهمية الموازنة العامة :

الموازنة العامة للدولة لها أهمية كبرى لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسى والاقتصادى والاجتماعى للحكومة خلال الفترة المالية . وبعبارة أخرى فإن الموازنة العامة للدولة لها دلالة سياسية واقتصادية واجتماعية حيث يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة عن طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة والنفقات العامة التى تجمعها وثيقة واحدة هى الموازنة العامة للدولة . فعلى سبيل المثال ، يمكن الكشف عن سياسة الدولة فى الانتاج والتوزيع وذلك عن طريق معرفة العناصر التالية : حجم النفقات العامة ، نسبتها الى الدخل القومى ، نصيب كل من النفقات الادارية والاجتماعية والاقتصادية ، تغيراتها فى الفترات السابقة ، حجم الإيرادات العامة ، توزيعها على مصادرها المختلفة ، نسبة كل نوع من الإيرادات العامة الى مجموع الإيرادات ، تغيراتها فى الفترات السابقة ، مقدار الدعم وتطوره وتوزيعه على السلع والخدمات المختلفة ... الخ .

وتزداد أهمية الموازنة العامة للدولة فى الدول التى تتبع أسلوب التخطيط الاقتصادى باعتبار أن الموازنة العامة هى البرنامج المالى للخطّة على سنة مالية مقبلة .

وباختصار يمكن القول أن الموازنة العامة للدولة ليست مجرد بيان يتضمن الإيرادات العامة والنفقات العامة ، وإنما هى أيضا وثيقة الصلة

بالاقتصاد القومى ، والادوار الرئيسية التى يمكن عن طريقها تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ثالثا : الموازنة العامة والميزانية العمومية للمنشآت :

تختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمنشآت التى يمكن تعريفها بأنها بيان يصور المركز المالى للمنشأة فى لحظة معينة هى نهاية السنة المالية للمنشأة . وعلى هذا الاساس فان الميزانية العمومية للمنشآت تتضمن أرقاما فعلية فى تاريخ معين ، بينما تشمل الموازنة العامة للدولة أرقاما تقديرية عن سنة مقبلة . وكذلك فان الميزانية العمومية للمنشآت تتضمن أرصدة الموجودات (الاصول) والمطلوبات (الخصوم) ، بينما تتضمن الموازنة العامة للدولة النفقات الفعلية والايرادات العامة المتوقعة .

رابعا : الموازنة العامة والموازنة النقدية :

يمكن تعريف الموازنة النقدية بأنها « بيان يتضمن تقديرا لموارد المجتمع من النقد الاجنبى وأوجه استخدامات هذه الموارد خلال فترة مقبلة غالبا ما تكون سنة » . وهكذا نرى أن الموازنة العامة والموازنة النقدية تتفقان من حيث أن كليهما يتضمن تقديرات وليس أرقاما فعلية . وعلى الرغم من ذلك فهناك اختلافات بينهما ، أهمها أن أرقام الموازنة العامة تكون بالعملة المحلية ، بينما تكون أرقام الموازنة النقدية بالعملة الاجنبية . وهناك اختلاف آخر يتمثل فى أن الموازنة العامة تختص بالنشاط الحكومى

فقط (حكومة مركزية ، حكم محلى ، هيئات عامة ، قطاع عام) ،
أما الموازنة النقدية فإنها تختص بالنشاط الحكومى وكذلك القطاع
الخاص .

والواقع أنه يوجد ارتباط وثيق بين الموازنة العامة والموازنة النقدية ،
ويرجع ذلك الى أن جزءا من نفقات الجهاز الحكومى والقطاع العام يجب أن
يكون متوافرا بالعملات الاجنبية .

خامسا : الموازنة العامة والموازنة التخطيطية للمنشآت :

يمكن تعريف الموازنة التخطيطية للمنشأة بأنها « بيان يتضمن تقديرات
لايراداتها ومصروفاتها خلال سنة مقبلة مع تقدير لأهداف نشاط المنشأة من
انتاج ومبيعات وتصدير » . وإذا كانت الموازنة العامة والموازنة التخطيطية
للمنشأة تتفقان من حيث أن كليهما يتضمن تقديرات وليس أرقاما فعلية ،
فإنهما تختلفان حيث نجد أن الموازنة العامة تختص بالنشاط الحكومى
بأكمله ، بينما تقتصر الموازنة التخطيطية على نشاط المنشأة . وعلاوة على
ذلك فإن الموازنة العامة تتضمن عنصر الاعتماد من السلطة التشريعية ،
بينما لا تحتاج الموازنة التخطيطية لمثل هذا الاعتماد .

سادسا : الموازنة العامة والحساب الختامى :

يمكن تعريف الحساب الختامى بأنه « بيان يتضمن النفقات العامة
التي تم إنفاقها فعلا والايادات العامة التي تم تحصيلها فعلا خلال فترة
مالية منتهية غالبا ما تكون سنة » . وهكذا نرى أن الاختلاف الاساسى

انما يتمثل في أن الموازنة العامة العامة تتضمن أرقاماً تقديرية ، بينما يضمن الحساب الختامي أرقاماً فعلية . ويلاحظ أن كل موازنة عامة يكون لها حساب ختامي يصدر عن نفس الفترة التي تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة ، ويلاحظ كذلك أنه بمقارنة أرقام الموازنة بأرقام الحساب الختامي يمكن معرفة مدى صحة تقديرات ' ' ازنة العامة ومطابقتها للواقع .

سابعاً : الموازنة وموازنة الاقتصاد القومي :

يمكن تعريف موازنة الاقتصاد القومي بأنها « بيان يتضمن تقديرات عن النشاط الاقتصادي في مجموعة (الناتج القومي ، الاستهلاك ، الاستثمار ، الصادرات ، الواردات ... الخ) ، وذلك خلال فترة مالية مقبلة غالباً ما تكون سنة » .

وهكذا نرى أن الموازنة العامة وموازنة الاقتصاد القومي تتفقان من حيث أن كليهما يتضمن أرقاماً تقديرية . أما وجه الاختلاف بينهما فهو أن موازنة الاقتصاد القومي أكثر شمولاً من حيث ما تتضمنه من أرقام وبيانات عن تلك التي ترد في الموازنة العامة ، هذا علاوة على أن موازنة الاقتصاد القومي لا تحتاج إلى اعتماد السلطة التشريعية بعكس الموازنة العامة .

ويلاحظ وجود ارتباط وثيق بين الموازنة العامة وموازنة الاقتصاد القومي ، فالبيانات التي تتضمنها موازنة الاقتصاد القومي تعتبر ضرورية لإمكان رسم السياسة المالية التي تنطوي عليها الموازنة العامة .

ثامنا : الموازنة العامة والحسابات القومية :

يمكن تعريف الحسابات القومية بأنها « مجموعة من الحسابات تتضمن تسجيلا لمختلف أوجه النشاط الاقتصادى للمجتمع بأكمله من خلال حساب الدخل القومى وتكوينه وتوزيعه ، وذلك كله عن فترة مالية سابقة غالبا ما تكون سنة » . وهكذا نرى أنه بينما تكون أرقام الموازنة العامة تقديرية تكون أرقام الحسابات القومية فعلية . هذا علاوة على أن الحسابات القومية تكون أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة . ولا شك أن بيانات الحسابات القومية تفيد كثيرا عند رسم السياسة المالية التى تنطوى عليها الموازنة العامة .

تاسعا : الموازنة العامة والخطة الشاملة :

المقصود بالخطة الشاملة هنا هو الخطة قصيرة الاجل اى التى تغطى فترة سنة وهى عبارة عن « برنامج يوضح الاهداف التى يرمى المجتمع الى تحقيقها ووسائل تحقيق هذه الاهداف وذلك عن فترة مالية مقبلة غالبا ما تكون سنة .

وهكذا نرى أن الخطة أكثر شمولاً حيث أنها تتضمن الاهداف التفصيلية فى مجالات الانتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار والتصدير والاستيراد والتوظيف ... إلخ ، علاوة على وسائل تحقيق هذه الاهداف . ويلاحظ أن الاتجاه الحديث يقتضى عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها شأنها فى ذلك شأن الموازنة العامة .

عاشرا : نشأة وتطور الموازنة العامة :

تدل دراسة التاريخ المالى على أنه فى القرون الوسطى لم يكن هناك تمييز بين مالية الحاكم ومالية الدولة حيث كان الحاكم ينفق فى شئون الدولة من موارده الخاصة . والواقع أن النفقات العامة كانت محدودة فى تلك الفترة من التاريخ باستثناء الفترات التى كان الحاكم يواجه خلالها نفقات غير عادية كأوقات الحروب مثلا حيث كان يلجأ الى الضرائب الاستثنائية . وبعبارة أخرى ، ففى تلك الفترة من التاريخ ، كانت الضرائب هي الوسيلة السهلة فى يد الحاكم للحصول منها على إيرادات حيث أن الأمر لم يكن يستدعى الحصول على موافقة السلطة التشريعية . وظل الأمر كذلك حتى عام ١٦٢٨ حيث استطاع البرلمان البريطانى كبح جماح الملك شارل الاول حيث قرر عدم مشروعية أى ضريبة ما لم يقرها البرلمان . وفى عام ١٦٨٨ قررت « قائمة الحقوق » أو « دستور الحقوق » فى بريطانيا أنه « غير مشروع بوجه عام جباية أى مال لأجل التاج ولاستعماله — استثناءا الى حجة الامتياز الملكى — بغير القدر وفى غير الوقت والكيفية التى أذن بها البرلمان » . ولم تقتصر سيطرة البرلمان البريطانى على فرض الضريبة ، وإنما امتدت بعد ذلك الى جميع عناصر الإيرادات العامة بحيث يمكن القول بأنه مع نهاية القرن الثامن عشر ، كان من حق البرلمان البريطانى اعتماد جميع الإيرادات العامة . وفى عام ١٨٣٧ ، حظى البرلمان البريطانى بحق مناقشة النفقات العامة ، وكان ذلك فى عهد الملكة فيكتوريا (١) .

والواقع أن الموازنة العامة لفرنسا قد مرت تقريبا بنفس المراحل التى

(١) L. Trotobas, Finances Publiques, P. ٢١.

مرت بها الموازنة العامة لانجلترا . فحتى قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، كان الصراع مستمرا بين الحكام وممثلى الشعب من حيث حقهم فى اعتماد الإيرادات العامة والنفقات العامة . وفى السنوات الاولى لقيام الثورة ، تحققت بعض الخطوات على طريق التشريع المالى الدقيق على الرغم من انها لم تحظ بالتنفيذ العملى بسبب القلاقل المستمرة ، ومن ثم فان التشريعات المالية لم يكن لها صفة الثبات والاستقرار . وفى عام ١٨١٤ ، بعد سقوط نابليون ، صدرت فى فرنسا مجموعة من التشريعات المالية الحديثة ، ومن اهم ما تقضى به هذه التشريعات عدم قابلية الموازنة للدولة للتنفيذ الا بعد اعتماد ممثلى الشعب لها .

الفصل الثاني

القواعد الأساسية للموازنة العامة

اتفق علماء المالية العامة على أن تحضير الموازنة العامة يجب أن يخضع لمجموعة من القواعد أصبح يطلق عليها في علم المالية العامة ، « القواعد الأساسية للموازنة العامة » . والهدف من هذه القواعد في مجموعها هو أن تكون الموازنة العامة في صورة واضحة بحيث يسهل على السلطة التشريعية تفهمها ، ومن ثم إمكان فرض الرقابة على تنفيذها . كما تهدف هذه القواعد كذلك الى أن تكون الموازنة العامة معبرة تعبيراً صادقاً على النشاط المالي للدولة . هذا علاوة على أن هذه القواعد تجنب الحكومة الخطأ وتقلل من احتمالات الاسرف ولاسيما في حالة زيادة الإيراد على الانفاق .

ويمكن القول أن هناك خمس قواعد أساسية للموازنة العامة هي :

- ١ — قاعدة السنوية .
- ٢ — قاعدة الوحدة .
- ٣ — قاعدة العمومية .
- ٤ — قاعدة عدم التخصيص .
- ٥ — قاعدة التوازن .

وعلى الرغم من أن هذه القواعد قد استقرت في علم المالية العامة التقليدية ، إلا أنه مع اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية ، وما ترتب على ذلك من تغيير في دور الموازنة العامة ، كان من الضروري إعادة النظر في هذه القواعد من حيث مدى وجوب اتباعها والتمسك بها عند تحضير الموازنة العامة ولاسيما بعد أن تعددت الاستثناءات الواردة عليها .

وفيما يلي نتناول بالدراسة والتحليل القواعد الأساسية للموازنة العامة والتطورات التي لحقت بها .

أولاً : قاعدة السنوية :

تقضى هذه القاعدة بأن تغطي الموازنة العامة فترة سنة كاملة ، وأن تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية ، ويلاحظ أنه لا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية .

ويمكن القول أن اتفاق علماء المالية على جعل فترة الموازنة العامة سنة كاملة إنما يرجع إلى الأسباب التالية :

١ - من المعروف أن بعض النفقات العامة وبعض الإيرادات العامة ولاسيما ما يتعلق بالنشاط الزراعي والنشاط السياحي تزيد في فصول معينة وتقل في فصول أخرى من السنة . ولما كانت السنة تحتوى على دورة كاملة للفصول الأربعة ، فإنها بذلك تكون أكثر الفترات ملاءمة لعمل التقديرات لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة .

٢ — اذا طالت فترة الموازنة العامة عن سنة ، يصبح من الصعب عمل تقديرات دقيقة للنفقات العامة والايادات العامة ، كما يصبح من الصعب كذلك على السلطة التشريعية أن تفرض رقابتها على الحكومة وتصرفاتها المالية .

٣ — اذا قلت فترة الموازنة العامة عن سنة فان ذلك يؤدي الى نتائج ضارة لأن احدى الموازنات قد تتضمن ايرادات ضخمة اذا صادفت فتراتنا تحصيل ضريبة غزيرة الحصيله ، والعكس في الموازنة اللاحقة لها . وهذا علاوة على أن تحضير واعتماد الموازنة يحتاجان الى وقت كبير وجهود ضخمة ، ولذلك فمن الافضل الا تتكرر هذه الاعمال أكثر من مرة واحدة خلال السنة .

٤ — ان تحديد فترة الموازنة العامة بسنة يسمح بايجاد تنسيق بينها وبين الحسابات العامة والخاصة الاخرى وبصفة خاصة حسابات الدخل القومي ، ونحن نعلم — كما سبق أن ذكرنا — أن هناك صلة وثيقة واثرة متبادل بين الموازنة العامة وكافة أوجه النشاط الاقتصادي الأخرى .

وعلى الرغم من أن قاعدة السنوية قاعدة تلتزم بها جميع الدول ، إلا أن اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي أدى الى خروج بعض الدول عن هذه القاعدة في حالة معينة وهي حالة قيام الدولة بأنشاء مشروعات استثمارية ضخمة لا يتيسر انجازها في سنة واحدة ،

ففى هذه الحالة تعتمد السلطة التشريعية مرة واحدة جميع المبالغ اللازمة لاقامة هذه المشروعات على الرغم من أنها تعطى فترة أطول من سنة . ومن الواضح أن الحكمة من الخروج عن قاعدة السنوية فى هذه الحالة هى توفير التمويل اللازم لمثل هذه المشروعات حتى لا يتأخر تنفيذها بسبب قصور الاعتمادات التى تخصص لها فى أية سنة مالية ، ومن ثم تجنب الخسائر التى تترتب على التخلف الزمنى لتنفيذها .

ثالثا : قاعدة الوحدة :

تقضى هذه القاعدة بأن تدرج جميع النفقات العامة وجميع الإيرادات العامة فى وثيقة واحدة هى الموازنة العامة للدولة . ويلاحظ أن وجود موازنات مستقلة لمجالس المحافظات ومجالس المدن ومجالس القرى ، لا يعتبر خروجاً عن هذه القاعدة لأن كل محافظة وكل مدينة وكل قرية وكل شخص عام مستقل عن الدولة .

والواقع أن قاعدة الوحدة لها عدة فوائد يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ — سهولة معرفة المركز المالى الحقيقى للدولة وذلك بمقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة حيث يمكن بمجرد النظر الى الموازنة العامة معرفة ما اذا كان هناك توازن أو أن هناك فائضا أو عجزا ومقدار كل منهما .

٢ — سهولة اجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة العامة ، ومن ثم امكان معرفة تأثير الموازنة العامة على مختلف جوانب الحياة

الاقتصادية . وذلك دون ما حاجة إلى إجراء "عديد من التسويات الحسابية التي يستلزمها الأمر في حالة تعدد الموازنات .

٣ — لا شك أن إدراج جميع النفقات العامة وجميع الإيرادات العامة في وثيقة واحدة ، يجعل مهمة السلطة التشريعية من حيث اعتماد الموازنة العامة وفرض الرقابة على تنفيذها أمرا سهلا وميسرا .

وعلى الرغم من هذه الفوائد ، فإن معظم الدول تخرج عن قاعدة الوحدة في حالات معينة أهمها :

١ — أعداد موازنات مستقلة للمؤسسات أو الهيئات الاقتصادية العامة ، وفي هذه الحالة تكون لهذه المؤسسات أو الهيئات الاقتصادية العامة شخصية اعتبارية مستقلة ، وتحكمها قوانين ولوائح خاصة تتفق مع طبيعة نشاطها وتختلف مع طبيعة أحكام الاتفاق العام للدولة .

٢ — أعداد موازنات مستقلة لوحدات اقتصادية وذلك حتى تستطيع أن تتحلل من قيود النظم الحكومية ، ومن ثم تستطيع أن تطبق النظم التجارية كالمشروعات الخاصة . كما أن مثل هذه الوحدات الاقتصادية لا يناسبها سوى نظام الحسابات التجارية وحسابات التكاليف التي تنتهي بإظهار نتيجة نشاطها من ربح أو خسارة (١) .

٣ — أعداد حسابات خاصة للخزانة تسجل فيها الأموال التي تدخل الخزانة العامة للدولة ولكنها لا تعتبر إيرادات عامة ، وكذلك الأموال

(١) - M^r Duveger, Institutions Financières, P. 384

التي تخرج من الخزانة العامة للدولة ولكنها لا تعتبر نفقات عامة ، ومن أمثلة ذلك التأمينات التي يدفعها المقاولون للحكومة حين يسند اليهم تنفيذ بعض المشروعات وذلك لضمان تنفيذها طبقا للمواصفات وفي المواعيد المقررة . ومن الواضح أن مبالغ هذه التأمينات تدخل الخزانة العامة ولكنها لا تعتبر ضمن الإيرادات العامة لأنها ترد الى المقاولين عند الانتهاء من تنفيذ المشروعات . وكذلك فإن رد هذه المبالغ يترتب عليه خروج أموال من الخزانة العامة ولكنها لا تعتبر من قبيل النفقات العامة ويرى بعض علماء المالية العامة أن الحسابات الخاصة للخزانة بهذه الصورة لا تعتبر خروجاً على قاعدة الوحدة حيث لا تضمن هذه الحسابات أموالاً تعتبر من قبيل النفقات العامة أو الإيرادات العامة ، إلا أن بعض الدول توسعت في هذه الحسابات بحيث أصبحت تمثل خروجاً حقيقياً عن قاعدة الوحدة حيث يدرج في هذه الحسابات أموال يمكن اعتبارها من قبيل النفقات العامة أو الإيرادات العامة .

٤ - لجأت بعض الدول في العصر الحديث الى تقسيم الموازنة العامة للدولة الى موازنتين هما الموازنة الجارية وموازنة الاستثمار . وتتضمن الموازنة الجارية بابين يخصص أحدهما للأجور والمرتبات وما في حكمها ، ويخصص الثاني للنفقات الجارية ، أما موازنة الاستثمار فإنها تتضمن أيضاً بابين يخصص أحدهما للنفقات الاستثمارية بينما يخصص الثاني للتحويلات الرأسمالية .

والهدف الاساسي من هذا التقسيم هو دعم القدرة الانتاجية للاقتصاد

القومى بطريقة منظمة من خلال استقطاب الموارد المالية المتاحة داخليا وخارجيا بحيث لا تتراجع معدلات النمو نتيجة نقص فى التمويل اثناء تنفيذ البرامج والمشروعات .

ثالثا : قاعدة العمومية :

تقضى هذه القاعدة بأن تدرج فى الموازنة العامة كافة الايرادات العامة والنفقات العامة مهما قل حجمها دون اجراء مقاصة بين ايرادات ونفقات مصلحة ما(١) . ولهذه القاعدة مزايا يمكن اجمالها فيما يلى :

١ — يؤدى اتباع هذه القاعدة الى توضيح كامل لجميع عناصر الايرادات العامة والنفقات العامة مما ييسر مهمة الباحثين وبصفة خاصة السلطة التشريعية التى يهتمها فى الدرجة الاولى الوقوف على طبيعة وحجم كل نفقة وكل ايراد .

٢ — يؤدى اتباع هذه القاعدة الى ترشيد الانفاق الحكومى ومحاربة الاسراف فيه لأن ادراج جميع نفقات وايرادات مصلحة ما يعتبر بمثابة رقابة داخلية على هذه المصلحة فى مرحلة تنفيذ الموازنة أو عند عرض حساباتها الختامية حيث لا تجد وسيلة لاختفاء بعض عناصر الايرادات أو النفقات اعتمادا على اظهار نتيجة نشاطها فى رقم واحد يعبر عن زيادة الايرادات عن النفقات أو العكس .

(١)-دكتور نجيب يوسف ، علم المالية والتشريع المالى ، ص ٥٤٦ .

٣- ان قاعدة العمومية تتمشى مع قاعدة « عدم التخصيص »
التي سنتناولها بالدراسة فيما بعد .

وتجدر الإشارة الى ان جميع الدول تتبع في الوقت الحالى قاعدة العمومية فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية بعكس الحال فيما مضى حيث كانت معظم الدول تتبع طريقة « الناتج الصافى » أو ما يعرف باسم « طريقة المقاصة » . وبمقتضى هذه الطريقة يسمح للوزارة أو المصلحة أو المرفق العام بأن يجرى مقاصة بين إيراداته ونفقاته بحيث لا يظهر فى الموازنة العامة سوى رقم واحد يمثل الفائض (فى حالة زيادة الإيرادات عن النفقات (أو العجز) فى زيادة النفقات عن الإيرادات) وقد كان السبب وراء اتباع هذه الطريقة فى الماضى هو أنها تظهر فى الحال ان كانت المصلحة أو المرفق العام مصدر إيراد أو انفاق بالنسبة للدولة . هذا علاوة على أن قاعدة العمومية كان يوجه اليها النقد بأن اتباعها يلزم كل مصلحة وكل مرفق عام بأن يدرج فى الموازنة تفاصيل ليست من الاهمية بمكان مما يؤدي الى تعقيد عرض الموازنة .

وعلى الرغم من ذلك فان جميع الدول تتبع فى العصر الحديث قاعدة العمومية نظراً لمزاياها العديدة التى سبق ذكرها .

رابعاً : قاعدة عدم التخصيص :

تقضى هذه القاعدة بعدم تخصيص إيراد معين لتغطية انفاق معين

وانما تواجه جميع النفقات العامة بجمع الإيرادات العامة . فطبقا لهذه القاعدة لا يجوز مثلا تخصيص حصة الضريبة على السيارات لإنشاء طرق جديدة وصيانة الطرق القائمة .

وترجع الحكمة من هذه القاعدة الى ما يلى :

١ — فى حالة تخصيص ايراد معين للانفاق على أداء خدمة معينة ، فان ذلك قد يؤدي الى عدم تقديم هذه الخدمة على وجه مرض فى حالة زيادة النفقات عن الإيرادات ، كما قد يؤدي الى الاسراف فى حالة زيادة الإيرادات عن النفقات .

٢ — يؤدي اتباع قاعدة عدم التخصيص الى احكام رقابة السلطة التشريعية على مختلف اوجه النفقات العامة والإيرادات العامة .

٣ — يؤدي اتباع هذه القاعدة الى حصول المجتمع على اكبر اشباع ممكن للحاجات العامة حيث يتم توزيع اجمالى الإيرادات العامة على اوجه الانفاق المختلفة تبعا لدرجة الحاج كل منها وبما يسمح فى النهاية بالحصول على اكبر اشباع ممكن للحاجات العامة للمجتمع .

٤ — يؤدي اتباع هذه القاعدة الى الحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية المختلفة التى تمثل « مجموعات ضغط » Pressuré groups حيث تحاول دائما تخصيص حصة ايراد معين لمواجهة انفاق معين يعود بالنفع عليها ويسمح لعضائها بالحصول على مزايا ومكاسب معينة .

وعلى الرغم من هذه المزايا العديدة لقاعدة عدم التخصيص ، إلا أن هناك حالات معينة تقتضى الخروج عن هذه القاعدة .

فمثلا ، فى حالة التجاء الدولة الى الاقتراض (من الداخل أو الخارج) فقد نرى تحديد أوجه الانفاق التى ستستخدم فيها الاموال المقترضة ، أو تخصيص حصيلة ايراد معين (حصيلة ضريبة معينة أو حصيلة مرفق معين) لضمان القرض وفوائده .

وكذلك بالنسبة للايرادات التى ليس لها صفة الدورية كما هو الحال مثلا فى حالة تحصيل ايرادات نتيجة بيع بعض املاك الدولة ، فىرى البعض انه لا يجوز ادراج هذه الاموال ضمن الايرادات العامة باعتبار أنها تمثل جزءا من رأسمال الدولة فيجب تخصيصها للحصول على رأسمال جديد أو استخدامها فى استهلاك الدين العام .

وعلاوة على ما تقدم فإن اعداد الموازنات غير العادية والموازنات المستقلة والموازنات الملحقه بعد خروجها عن قاعدة عدم التخصيص .

خامسا : قاعدة التوازن :

تقضى قاعدة التوازن بضرورة تساوى جملة الايرادات العامة مع جملة النفقات العامة . وعلى هذا الاساس فلا تعتبر الموازنة محققة لقاعدة التوازن اذا زادت جملة النفقات العامة عن جملة الايرادات العامة حيث يعبر ذلك عن وجود عجز بالموازنة ، وكذلك اذا زادت جملة الايرادات العامة عن جملة النفقات العامة حيث يعبر ذلك عن وجود فائض بالموازنة . هذا

مع ملاحظة أن المقصود بالايرادات العامة هنا هو الموارد العادية فقط التي تتضمن حصيللة الضرائب والرسوم والايرادات الناتجة عن استغلال ممتلكات الدولة . وبعبارة أخرى فإن الايرادات العامة هنا لا تشمل الاموال التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاقتراض أو تلك التي تحصل عليها عن طريق خلق وسائل جديدة للدفع .

والواقع أن قاعدة التوازن تعتبر ركنا أساسيا من أركان الفكر المالى التقليدى الذى كان يرى ضرورة توازن الموازنة العامة للدولة سنويا ، ويبرر الفكر المالى التقليدى وجهة نظره بالشكل التالى :

في حالة وجود عجز بالموازنة العامة ، فإن الدولة تحاول تغطيته . إما بالاقتراض أو زيادة الاصدار النقدي ، وكلاهما ضار بالاقتصاد القومى . فالاقتراض يمثل عبئا على الاجيال القادمة لصالح الاجيال الحاضرة ، ملاوة على أنه يؤدي الى زيادة النفقات العامة عند حلول أجل سداد القساط والفوائد ، أما زيادة الاصدار النقدي فإنه يؤدي الى التضخم ، انخفاض قيمة النقود وارتفاع الاسعار .

أما في حالة وجود فائض بالموازنة العامة ، فإن ذلك أيضا له مساوئه من عدة نواح . فوجود الفائض يعنى أن هناك تعسفا من جانب الحكومة في فرض الضرائب لان وجود الفائض يمثل قدرا من حصيللة الضرائب يفوق احتياجات الدولة مما يجعلها تزيد من نفقاتها ، وقد لا تكون أوجه هذه

في الموازنة العامة . ومن ناحية أخرى فإن وجود فائض في الموازنة العامة قد يعرقل النشاط الاقتصادي وذلك بدفعه نحو الانكماش حيث يقل مستوى النفقات العامة عن مستوى الإيرادات العامة التي تمثل اقتطاعاً من دخول الأفراد . وبالإضافة إلى ذلك فإن وجود فائض في الموازنة العامة قد يدفع السلطة التشريعية إلى المطالبة بزيادة النفقات العامة إما لأغراض إنمائية أو لتحقيق مزايا فئوية .

تلك هي وجهة نظر الفكر المالي التقليدي فيما يتعلق بقاعدة التوازن .

والواقع أن الفكر المالي الحديث يختلف تماماً عن الفكر المالي التقليدي فيما يتعلق بهذه القاعدة . ولعل هذا الاختلاف يرجع أساساً إلى أن الفكر المالي التقليدي يستند على النظرية الاقتصادية التقليدية وجوهرها التوازن الاقتصادي التلقائي ، بينما يستند الفكر المالي الحديث على النظرية الاقتصادية الحديثة وجوهرها ضرورة تدخل الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي العام .

ويمكن توضيح وجهة نظر الفكر المالي الحديث بالشكل التالي :

إن السياسة المالية التي تتبعها الحكومة لمكافحة آثار الدورة التجارية (فترات الرواج وفترات الكساد) لا تتماشى مع قاعدة التوازن لأنها تحول دون الالتجاء إلى السياسة المالية السليمة التي تسمح بتحقيق الاستقرار الاقتصادي ، لقد أكد « كينز » أنه في حالة الكساد ، لابد من تدخل الدولة عن طريق زيادة إنفاقها العام لتنشيط الطلب الفعال ، ومن ثم إعادة التوازن ، وتستطيع الدولة أن تواجه الزيادة في الانفاق العام عن طريقين : الاقتراض ، والإصدار النقدي الجديد . وقد أكد كينز أنه لا خوف ولا ضرر من الالتجاء إلى هاتين الوسيلتين . ففي حالة الاقتراض ، سوف تستخدم

حصيلة القروض في اقامة مشروعات تعطى عائداً وتزيد من الايرادات العامة في المستقبل نتيجة زيادة الحصيلة المتوقعة من الضرائب ، وكذلك في حالة زيادة الاصدار النقدي الجديد (التمويل بالعجز أو التمويل التضخمى) واستخدامه في اقامة مشروعات انتاجية ، فان ذلك يؤدي الى زيادة الطلب الكلى من ناحية وكذلك زيادة الطاقة الانتاجية ، ومن ثم العرض الكلى من ناحية أخرى ، وعلى هذا الاساس فلا خوف من حدوث التضخم أى ارتفاع الاسعار وانخفاض قيمة النقود .

الفصل الثالث

اعداد الموازنة العامة

أولا : السلطة المختصة باعداد الموازنة :

يعتبر اعداد الموازنة العامة الحلقة الاولى فيما يطلق عليه « دورة الموازنة » التى تتضمن أربع حلقات متتالية هى : الاعداد ، الاعتبار ، التنفيذ ، رقابة التنفيذ .

والواقع أن اعداد الموازنة العامة يعتبر عملا اداريا بحتا ، ولذلك ففى جميع الدول تختص به السلطة التنفيذية أى الحكومة .

ولا شك أن قيام الحكومة باعداد الموازنة العامة يعتبر أمرا طبيعيا للأسباب الآتية :

١ - تحتاج الموازنة العامة الى قدر كبير من التنسيق بين بنودها المختلفة وهو أمر لا يتحقق الا اذا تولت الحكومة اعدادها . أما اذا تركت للسلطة التشريعية اعداد الموازنة العامة ، فلن يتحقق التنسيق بين بنودها المختلفة نظرا لتعدد أعضاء السلطة التشريعية واختلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية ، ومن ثم تباين مطالبهم المالية أما ارضاء لقابضهم وأما تجاوبا مع برامج أحزابهم ، وذلك كله دون النظر الى الاعتبارات الفنية والاقتصادية .

٢ — من الامور المتفق عليها — كما سنرى فى الفصل الخامس — أن الحكومة هى المسئولة عن تنفيذ الموازنة العامة ، ولذلك فمن الطبيعى أن تتولى أيضا اعداد الموازنة العامة لانها ستحاول قطعاً أن تكون الموازنة العامة واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب كان من الممكن تجنبها فى مرحلة الاعداد .

٣ — لما كانت الحكومة هى المسئولة عن تسيير المرافق العامة ، لذلك فانها تعتبر أقدر السلطات على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة بدرجة كبيرة من الدقة لانها أقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق العامة من النفقات وما ينتظر أن تدره من إيرادات .

٤ — سبق أن ذكرنا أن الموازنة العامة للدولة تعتبر بمثابة البرنامج السياسى والاقتصادى والاجتماعى للحكومة خلال السنة المقبلة ، لذلك فمن الطبيعى أن يترك للحكومة اعداد الموازنة العامة حتى تأتى معبرة عن هذا البرنامج وحتى يمكن فى النهاية محاسبة الحكومة على مدى تنفيذها لما التزمت به فى برامجها .

ثانياً : سلطة وزير المالية فى اعداد الموازنة :

بعد أن تنتهى كل وزارة من تقدير نفقاتها وإيراداتها للسنة المقبلة ، يستلزم الأمر اجراء تنسيق بينها ، ويقوم وزير المالية بهذا التنسيق لأنه أقدر من غيره على اجرائه حيث تتوافر لديه وحدة الصورة العامة والكاملة للأوضاع المالية للدولة .

وعند قيام وزير المالية بهذا التنسيق ، قد يثور خلاف بينه وبين زملائه الوزراء حول احتياجات وزارتهم للنفقات العامة . ولعلنا نتساءل هنا عن مدى سلطة وزير المالية في هذا الصدد . الواقع أن مدى هذه السلطة يختلف من دولة لأخرى . ففي بعض الدول كما هو الحال في بريطانيا مثلا — يتمتع وزير المالية بسلطة كبيرة في اعداد الموازنة العامة ، ففيما يتعلق بالنفقات العامة ، يكون من حقه قبول أو تعديل أو رفض تقديرات النفقات التي يتقدم بها سائر الوزراء فيما عدا النفقات التي يتقدم بها سائر الوزراء فيما عدا النفقات المتعلقة بالقوات المسلحة حيث يعرض الخلاف بشأنها — ان وجد — على مجلس الوزراء . أما فيما يتعلق بالايادات العامة ، فان وزير المالية يكون وحده هو المختص بتقديرها . وفي البعض الآخر من الدول — كما هو الحال في فرنسا مثلا — لا يتمتع وزير المالية بسلطة كبيرة في اعداد الموازنة . ولذا فليس من حقه قانونا أن يعدل أو يرفض تقديرات النفقات التي يتقدم بها سائر الوزراء ، وانما يحاول اقناعهم بوجهة نظره فان لم ينجح في ذلك يعرض الامر على مجلس الوزراء .

ثالثا : خطوات اعداد الموازنة العامة :

يمكن القول أن اعداد الموازنة العامة يمر عادة بخمس خطوات هي :

١ — اعداد اطار مشروع الموازنة حيث يتولى وزير المالية اعداد هذا الاطار الذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية وامكانيات الخزانة العامة في ضوء مصادر التمويل المتاحة داخليا وخارجيا ومتطلبات الانفاق العام مع ربط ذلك الاطار بامكانيات موازنة النقد الاجنبى من جهة ، وكذلك بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى .

٢ — اصدار منشور الموازنة العامة حيث تتولى وزارة المالية اصدار هذا المنشور وارساله الى جميع الوزارات والهيئات العامة . ويتضمن هذا المنشور الخطوط العامة لاعداد مشروع الموازنة مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للسنة المقبلة ، الى جانب أسس تقدير النفقات . كما يتضمن المنشور كذلك مواعيد موافاة وزارة المالية بمشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة .

٣ — اعداد مشروع موازنات الوزارات والهيئات العامة حيث يتم تشكيل لجنة في كل وزارة او هيئة عامة حيث تتولى اعداد مشروع الموازنة الخاصة بها وذلك في ضوء التوجيهات والبيانات التى يتضمنها منشور الموازنة العامة .

٤ — بحث ومناقشة مشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة . ويتم ذلك في وزارة المالية بعد أن توافيها الوزارات والهيئات العامة بمشروعات موازناها حيث تتولى الادارات المختلفة بوزارة المالية بحث هذه المشروعات ومراجعتها من الناحيتين الفنية والحسابية ، ومناقشة المسئولين في الوزارات والهيئات العامة في تفاصيلها ، وطلب ما يحتاجون اليه من بيانات ومستندات .

٥ — اعداد الاطار النهائى للموازنة وعرضه على مجلس الوزراء بعد أن تنتهى وزارة المالية من بحث ومناقشة مشروعات موازنات جميع الوزارات والهيئات العامة ، تتولى اعداد الاطار النهائى للموازنة الذى يتم عرضه على

مجلس الوزراء لاتخاذ قرار فيما قد يكون هناك من نقاط خلاف ، ثم يحال مشروع الموازنة العامة الى السلطة التشريعية .

رابعاً : طريقة تقدير النفقات العامة :

الطريقة المتبعة دائماً في تقدير النفقات العامة هي طريقة « التقدير المباشر » . وبمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير النفقات بمقتضى الحاجة المعروفة بواسطة الموظفين المختصين في مختلف الوزارات والهيئات العامة . والواقع أن الوزارات والهيئات العامة تميل عادة الى المبالغات . في تقدير نفقاتها حتى تضمن لنفسها ظروفًا ملائمة للعمل وحتى يتسنى لها مواجهة أى ظروف طارئة خلال العام . ولذلك فان تقديرات النفقات التى تتولى الوزارات والهيئات العامة اعدادها ، تتم مراجعتها في وزارة المالية التى تراعى وجود معدلات للانفاق وتستشهد بالانفاق الفعلى في السنتين الاخيرتين . كما ان هناك مراجع اخرى لتقديرات النفقات تتم في اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية .

خامساً : طرق تقدير الإيرادات العامة :

١ — طريقة التقدير المباشر : وبمقتضى هذه الطريقة يستعين المسؤولون عن اعداد الموازنة بجميع البيانات والمعلومات التى يستطيعون الحصول عليها لتحديد الإيرادات المتوقعة خلال السنة المقبلة . فالى جانب الإيرادات التى تم تحصيلها فعلاً في السنوات الاخيرة ، يؤخذ في الاعتبار التغيرات المتوقعة في الضرائب والرسوم المختلفة ، وكذلك ما ينتظر أن يكون عليه النشاط الاقتصادي والدخل القومى ... الخ .

٢ — طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة . وبمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة على أساس الإيرادات التى تحققت فعلا فى السنة قبل الأخيرة باعتبار أنها آخر سنة عرفت نتائجها ، مع عدم ادخال أى تعديل على أرقام هذه الإيرادات اذا كان هناك سبب مؤكد يدعو الى ذلك مثل فرض ضريبة جديدة أو زيادة سعر ضريبة قائمة مثلا .

٣ — طريقة الزيادات السنوية . وبمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة على أساس متوسط الإيرادات التى تم تحصيلها فعلا خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة) ويتم زيادتها بنسبة مئوية معينة تمثل معدل الزيادة فى الدخل القومى .

سادسا : محاسبة الحقوق ومحاسبة الخزانة :

هناك طريقتان لتصوير الحسابات المالية للدولة : طريقة محاسبة الحقوق ، وطريقة محاسبة الخزانة .

فبمقتضى الطريقة الاولى (محاسبة الحقوق) تتضمن الحسابات المالية للدولة جميع الإيرادات والنفقات التى تكون قد ترتبت على تصرفات تمت خلال السنة المالية وبصرف النظر عن تاريخ تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات . ومن الواضح أن الحساب الختامى للحكومة فى هذه الحالة لا يقفل عند انتهاء السنة المالية وإنما يظل مفتوحا عدة أشهر بعد انتهائها حتى تتم جميع المتحصلات والمدفوعات الناتجة عن تصرفات تمت خلال السنة المالية .

أما الطريقة الثالثة (محاسبة الخزانة) فبمقتضاها لا تتضمن الحسابات المالية للدولة إلا الإيرادات التى قد تم تحصيلها فعلا ، والنفقات التى يكون

قد تم دفعها فعلا خلال السنة المالية . ومن الواضح أن الحساب الختامي للحكومة في هذه الحالة يقلل يوم انتهاء السنة المالية .

ولعلنا نتساءل الآن عن علاقة طرق تصوير الحسابات المالية للدولة بموضوع دراستنا وهو اعداد الموازنة العامة .

الواقع أن نتائج تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة تتوقف الى حد بعيد على الطريقة المتبعة في تصوير الحسابات المالية للدولة . ففي حالة اتباع طريقة محاسبة الحقوق ، تتضمن الموازنة لسنة معينة جميع الإيرادات والنفقات التي تترتب على الحقوق والديون التي يكون من المتوقع أن تنشأ خلال السنة بصرف النظر عن التاريخ الذي تتم فيه المتحصلات والمدفوعات . أما في حالة اتباع طريقة محاسبة الخزانة ، فإن الموازنة العامة لسنة معينة لا تتضمن سوى الإيرادات والنفقات التي تتم فعلا خلال السنة حتى ولو ترتبت على حقوق وديون تكون قد نشأت قبل السنة المالية أو تنشأ بعد السنة المالية .

الفصل الرابع

اعتماد الموازنة العامة

أولا : السلطة المختصة باعتماد الموازنة :

رأينا في الفصل السابق أن السلطة التنفيذية (الحكومة) هي المختصة باعداد الموازنة العامة باعتبار أنها تعبر عن الخطة التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة . أما اعتماد الموازنة فتفرد به السلطة التشريعية باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها .

ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة من الحقوق الرئيسية التي اكتسبتها السلطة التشريعية عبر تطور تاريخي كما سبق أن أوضحنا بالتفصيل .

ويلاحظ أن اعتماد السلطة التشريعية للموازنة لابد أن يسبق التنفيذ بمعنى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تبدأ في تنفيذ الموازنة إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية .

وقد يحدث في الحياة العملية أن تطول مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة وبالتالي لا يتم اعتمادها قبل بداية السنة المالية ، في هذه الحالة يستمر العمل بالموازنة القديمة الى حين اعتماد الموازنة الجديدة .

ثانيا : اجراءات اعتماد الموازنة :

بمجرد أن تتقدم الحكومة بمشروع الموازنة العامة الى السلطة التشريعية ، تقوم اللجنة الفنية المختصة (اللجنة المالية) بدراسة المشروع

جملة وتفصيلا واعداد تقرير عنه يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات التي ترى ادخالها على هذا المشروع . ويلاحظ انه من حق هذه اللجنة ان تطلب من مختلف الجهات العامة ما ترى ضرورة الحصول عليه من بيانات ومعلومات للاستفادة بها عند دراسة مشروع الموازنة العامة . كما انه من حق اللجنة ان تستدعى الوزارة والمسؤولين الذين أسهموا في اعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم .

وبعد أن تنتهى اللجنة من اعداد تقريرها ، بحال الى البرلمان لفحص مشروع الموازنة العامة على ضوء هذا التقرير وما يكون قد ورد به من ملاحظات .

ومن التقاليد المتبعة في معظم الدول أن يبدأ البرلمان في مناقشة النفقات المقترحة في مشروع الموازنة واعتمادها قبل النظر في جانب الإيرادات . ولعل الحكمة في ذلك هي امكان تقرير النفقات العامة تبعا للاحتياجات الفعلية دون التقيد بمقدار معين من الإيرادات .

وبعد أن ينتهى البرلمان من مناقشة الموازنة العامة واعتمادها بابا بابا ، يقتنع البرلمان على مشروع الموازنة العامة بكامله .

ثالثا : حق السلطة التشريعية في تعديل تقديرات الموازنة :

ان السؤال الذى يطرح نفسه هنا هو : هل من حق السلطة التشريعية أن تجرى تعديلات في تقديرات مشروع الموازنة العامة للدولة ؟

لا شك أنه من حق أعضاء السلطة التشريعية ابداء الملاحظات على كافة بنود مشروع الموازنة العامة من إيرادات ونفقات ، بل وكذلك حق طلب اجراء تعديلات بالزيادة والنقص أو ذلك بالنسبة لكافة بنود مشروع الموازنة العامة . ولا شك أن هذا الحق المقرر للسلطة التشريعية يعتبر أمرا

طبيعيا والا كان اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة غير ذي معنى .

وكن على الرغم من ذلك فائنا نلاحظ أن دساتير معظم الدول تنص على ضرورة موافقة الحكومة على ما يقترحه أعضاء السلطة التشريعية من تعديلات . والواقع أن هذا القيد يرجع الى أسباب عديدة أهمها :

١ — أن أعضاء السلطة التشريعية يطالبون دائما بزيادة النفقات العامة ليس بهدف المصلحة العامة ولكن لتحقيق مصالح فئوية أو لمجرد كسب رضا ناخبيهم .

٢ — أن تعديل أرقام الإيرادات العامة أو النفقات العامة يؤثر على التوازن الاقتصادي العام وضرورة إعادة النظر فيه .

٣ — أن الموازنة العامة — كما سبق أن ذكرنا — ترتبط بكل من الخطة العامة والموازنة النقدية . ولذلك فعند تعديل أرقام الموازنة لابد من إعادة النظر في الخطة العامة والموازنة النقدية .

٤ — أن تعديل أرقام الموازنة العامة قد يؤثر على مدى إمكانية تنفيذ برنامج الحكومة الذي تكون قد التزمت به أمام السلطة التشريعية .

لكل هذه الأسباب فإن الأمر يقتضى ضرورة الحصول على موافقة الحكومة على اقتراحات السلطة التشريعية بإجراء تعديلات في مشروع الموازنة العامة .

رابعاً : طبيعة قانون ربط الموازنة :

بعد أن ينتهى البرلمان من الاقتراع بالموافقة على مشروع الموازنة العامة بأكمله يصدر قانونا يسمى « قانون ربط الموازنة العامة »

وفى هذا القانون يتم تحديد الرقم الاجمالى ككل من الايرادات العامة والنفقات العامة ، كما يرفق بهذا القانون جدولان يتضمن احدهما تفصيلات الايرادات العامة ، ويتضمن الآخر تفصيلات النفقات العامة .

ويلاحظ ان « قانون ربط الموازنة العامة » لا يعتبر قانونا الا من الناحية الشكلية فقط باعتبار ان الموازنة العامة احد منجزات السلطة التشريعية التى تصدر عادة بقانون . اما من حيث المضمون ، فان الموازنة العامة عمل ادارى ومالى (١) .

وحتى نتبين بوضوح لماذا لا يعتبر قانون ربط الموازنة العامة قانونا الا من الناحية الشكلية فقط ، نورد فيما يلى اهم اوجه الاختلاف بين قانون ربط الموازنة العامة وبين القوانين الاخرى :

١ — من المعروف ان اى قانون ينطوى على قواعد عامة دائما تنظم الحقوق والواجبات والعلاقات والمعاملات ، اما قانون ربط الموازنة العامة فهو قانون وقتى لمدة سنة فقط ، كما انه يصدر لاجازة تصرفات معينة تنفيذا لقوانين سارية .

٢ — قانون ربط الموازنة العامة لا ينشئ بذاته ضرائب جديدة او يرفع من فئات الضرائب القائمة ، ولذلك فان تضمن جانب الايرادات حصيلة ضريبة جديدة او زيادة فى حصيلة قائمة نتيجة زيادة معدلاتها ، فلا بد ان تصدر بذلك قوانين مستقلة .

(١) دكتور السيد عبد المولى ، المالية العامة ، ص ٥٠٨ .

٣ — اذا تأخر صدور قانون ربط الموازنة العامة ، فان ذلك لا يعنى توقف انفاق الاموال العامة لتسيير المرافق وأداء الخدمات ، ولا توقف جباية الاموال العامة المفروضة بقوانين .

٤ — قانون ربط الموازنة العامة لا يستحدث انشاء أجهزة أو مصالح عامة ولذلك اذا تضمن جانب النفقات العامة اعتمادات لأجهزة أو مصالح عامة جديدة فان هذه الاعتمادات لا تكون قابلة للصرف الا بعد صدور القرارات اللازمة فيما يتعلق بانشاء تلك الاجهزة والمصالح العامة .

البفصل الخامس

تنفيذ الموازنة العامة

اولا : مفهوم تنفيذ الموازنة العامة :

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ المودعة في جانب الإيرادات ، وانفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات .

فبالنسبة للإيرادات ، يلاحظ أن الأرقام الخاصة بها والواردة في الموازنة العامة ، ليست سوى أرقام تقريبية ، ولذلك فعند التنفيذ الفعلي للموازنة ، فإن المبالغ التي يتم تحصيلها فعلا قد تكون أكثر أو أقل من تلك الواردة في الموازنة .

أما بالنسبة للنفقات ، فإن الاعتمادات الواردة في الموازنة تمثل الحد الأقصى لما يجوز إنفاقه لكل غرض من الأغراض ، وبعبارة أخرى فإن الإنفاق الفعلي يمكن أن يكون أقل أو مساو للاعتماد المخصص لكل غرض من الأغراض في الموازنة العامة ، ولكن لا يجوز أن يزيد عنه إلا بعد أخذ رأي السلطة التشريعية وصدر قانون بذلك ، كما سنرى تفصيلا فيما بعد .

ثانيا : عمليات التحصيل :

تتولى المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات العامة ، ويلاحظ أن بعض أنواع الإيرادات العامة ، تتولى تحصيلها مصالح وأجهزة تابعة لوزارة المالية ، بينما البعض الآخر من الإيرادات العامة ، تتولى

تحصيلها مصالح وأجهزة لا تتبع وزارة المالية ، وفي هذه الحالة الأخيرة يتم مراقبة تحصيل الإيرادات بواسطة موظفين تابعين لوزارة المالية . وفي جميع الأحوال يعتبر وزير المالية مسئولاً عن عمليات تحصيل الإيرادات العامة جميعها .

ويلاحظ أن الحكومة تمتاز عن سائر الدائنين بما لها من حق امتياز وحق استعمال الحجز الإداري لتحصيل المبالغ المستحقة لها .

ثالثاً : عمليات الصرف :

تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية وذلك عن طريق مديري ووكلاء الحسابات التابعين لها والعاملين في الأجهزة والمصالح الحكومية المختلفة .

وتتم عمليات الصرف بأربع مراحل متتالية يمكن تلخيصها كما يلي :

١ - الارتباط بالنفقة : ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة انخـاذ السلطة التنفيذية لقرار ما ينشأ عنه دين في ذمة الحكومة ، ومن ثم فإن سداد هذا الدين يتطلب انفاقاً من جانب الحكومة ، ومن أمثلة ذلك تعيين العاملين ، شراء الحكومة للسلع ، التعاقد مع المقاولين للبناء ، نزع الملكية ... الخ .

وفي هذا الصدد يلاحظ ما يلي :

(١) لا ينشأ الدين على الحكومة بمجرد إدراج الاعتماد في الموازنة لفرض من الأغراض ، وإنما يتعين صدور قرار أى التزام من السلطة التنفيذية .

(ب) يتعين على المصالح والأجهزة الحكومية عدم الارتباط بنفقة إلا إذا كان هناك اعتماد يخصص لها في الموازنة العامة .

(ج) لا يجوز للمصالح والاجهزة الحكومية الارتباط بنفقة تزيد عن الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة .

٢ — تحديد النفقة : وقو قرار تصدره السلطة التنفيذية المختصة بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة . وفي التطبيق العملى ، تسجل كل مصحلة أو جهاز حكومى فى حساباتها الاعتمادات الاصلية كما جاءت فى الموازنة العامة ، ثم تستنزل منها أولا المبالغ التى يتقرر صرفها . ولا شك أن هذا النظام يسمح بالتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المدرجة فى الموازنة العامة .

٣ — الاذن بالصرف : وهو قرار يصدره الوزير المختص أو من ينوب عنه بالاذن بدفع مبلغ النفقة السابق تحديده . ويشترك فى اصدار هذا الاذن مراقب الحسابات الذى يتبع وزارة المالية للتأكد من استحقاق الدين :

٤ — الصرف : وهو القيام بصرف قيمة النفقة السابق تحديدها . ويتم الصرف اما عن طريق صراف الحكومة أو عن طريق شيكات مسحوبة على البنك المركزى باعتبار أنه المودع لديه أموال الحكومة .

رابعاً : عدم مطابقة التقديرات المتوقع ونتائجه :

كثيراً ما يحدث فى الحياة العملية اختلاف بين الايرادات المتوقعة والايادات المحصلة فعلاً ، وكذلك بالنسبة للنفقات . والواقع أن النتائج المترتبة على ذلك تختلف فى حالة الايرادات عنها فى حالة النفقات .

فبالنسبة للايرادات ، اذا كانت التقديرات الخاصة ببعض أنواعها غير مطابقة للواقع وكانت هنالك زيادة فى بعضها ونقص فى البعض الآخر ، فقد تعوض الاختلافات بعضها بعضاً ، ومن ثم لا يكون هناك أى تأثير على الموازنة العامة حيث أن القاعدة المتبعة هى عدم تخصيص ايرادات معينة لنفقات معينة .

أما إذا كان مجموع الإيرادات الفعلية أقل من مجموع الإيرادات الواردة في الموازنة العامة ، ففي هذه الحالة قد تلجأ الحكومة الى فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة ، كما تلجأ الى الاقتراض .

وقد يحدث أن يزيد مجموع الإيرادات الفعلية عن مجموع الإيرادات الواردة في الموازنة العامة ، ففي هذه الحالة يتم تحويل الزيادة الى المال الاحتياطي .

أما بالنسبة للنفقات ، فان أخطاء التقدير لا تعوض بعضها بعضاً الا في حدود ضيقة حيث ان القاعدة المتبعة هي التخصيص ، بمعنى أن الاعتمادات الواردة في باب معين لا يجوز تحويلها الى باب آخر الا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية .

وتطبيقاً لهذه القاعدة ، فاذا حدث وفر في الاعتماد المخصص لفرض معين ، فانه لا يجوز استخدام هذا الوفر في غرض آخر ، ويكون مصيره هو الالغاء في نهاية السنة المالية .

أما اذا تبين خلال تنفيذ الموازنة أن الاعتماد المخصص لفرض معين غير كاف ، سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير أو نتيجة ظروف طارئة ، فلا مناص من اللجوء الى السلطة التشريعية لطلب اعتماد اضافي ، وهذا هو موضوع دراستنا في الفقرة التالية .

خامساً : الاعتمادات الإضافية :

يحدث عند تنفيذ الموازنة العامة أن تكتشف الحكومة عدم كفاية بعض الاعتمادات الواردة بها إما بسبب خطأ في التقدير أو بسبب ظروف طارئة لم تكن متوقعة عند اعداد مشروع الموازنة العامة . ولمواجهة هذا الموقف تلجأ الحكومة الى السلطة التشريعية لطلب فتح اعتماد اضافي .

(م ١٩ — مالية عامة)

ولا شك أن الاعتمادات الإضافية التي تتم خلال العام تؤدي إلى اختلال في توازن الموازنة (١) .

وتنقسم الاعتمادات الإضافية إلى نوعين :

١ — اعتمادات تكميلية ، وهي الاعتمادات التي تقرر لتكملة اعتمادات واردة أصلا في الموازنة ولكن يكون قد اتضح عند التنفيذ عدم كفايتها .

٢ — اعتمادات غير عادية ، وهي الاعتمادات التي تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة أصلا في الموازنة .

ولتجنب الالتجاء إلى الاعتمادات الإضافية ، تلجأ بعض الدول إلى إدراج اعتماد إجمالي أي مبلغ من المال لا يكون مخصصا لفرض معين وإنما ينفق منه على النفقات غير المنظورة أي الطوارئ ، ويكون الصرف من هذا الاعتماد الإجمالي عادة من سلطة وزير المالية . ولا شك أن هذا العلاج سليم لتجنب الالتجاء إلى الاعتمادات الإضافية بشرط أن يخضع الصرف من هذا الاعتماد الإجمالي لرقابة دقيقة من جانب السلطة التشريعية .

(١) U, Hicks, Public, Finance ch. IV.

الفصل السادس

مراقبة تنفيذ الموازنة العامة

أولاً : مفهوم وأهمية مراقبة تنفيذ الموازنة :

يمكن تعريف مراقبة تنفيذ الموازنة بأنها الوسيلة الفعالة لمراقبة الاموال العامة انفاقا وتحصيلا . ويتضح من هذا التعريف أن مراقبة تنفيذ الموازنة تشمل كلا من النفقات والايرادات .

فبالنسبة للنفقات ، يكون الهدف هو التأكد من أن الانفاق يتم بالشكل الذى ارتضته السلطة التشريعية الممثلة للشعب باعتباره الممول الاصلى للدولة وما يدفعه من ضرائب هو جزء من دخول أفراد الشعب (١) .

وبالنسبة للايرادات ، يكون الهدف هو التأكد من تحصيل مختلف أنواع الايرادات كما جاء فى الموازنة العامة ، وازالة العقبات التى قد تعترض عمليات التحصيل .

ولما كانت الموازنة اعلمة ليست مجرد تقديرات اعتمادات فحسب ، وانما هى تقديرات وضعت لتحقيق أهداف معينة كتنفيذ مشروعات الاستثمار ، أو الأهداف الجارية كادارة المستشفيات وتشغيل المدارس والمعاهد والجامعات ، تسير المرافق العامة وصيانتها ... الخ ، لذلك يمكن القول أن مراقبة تنفيذ الموازنة هو الضمان الحقيقى لتحقيق أهداف المجتمع ، ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة ، والتعرف على نواحي الضعف وتلافيها .

(١) دكتور محمد حلمى مراد : مالية الدولة ٣٧٦ .

ثانيا : مراقبة تنفيذ الموازنة مرحلة متداخلة :

رأينا حتى الآن أن دورة الموازنة العامة تتضمن ثلاث مراحل متتابعة هي الاعداد والاعتماد والتنفيذ . وقد يعتقد البعض أن مراقبة تنفيذ الموازنة هي المرحلة الرابعة في دورة الموازنة العامة . والواقع أن هذا الاعتقاد خاطيء تماما لأن مراقبة الموازنة هي مرحلة متداخلة وليست مرحلة مستقلة تأتي في ختام دورة الموازنة العامة . وبعبارة أخرى فإن مراقبة تنفيذ الموازنة تبدأ مع أول مرحلة في دورة الموازنة وهي الاعداد ، وتستمر خلال مرحلتى الاعتماد والتنفيذ ، بل وتستمر كذلك بعد الانتهاء من التنفيذ أى بعد انتهاء السنة المالية .

نفى مرحلة اعداد الموازنة — كما سبق أن ذكرنا — يتولى جهاز الموازنة العامة بوزارة المالية دراسة ومناقشة مقترحات مختلف الجهات بهدف ترشيد الانفاق العام حيث يتم التأكد من عدم ادراج اعتمادات غير ضرورية ، ولا شك أن هذا يعتبر من قبيل الرقابة المالية .

وكذلك في مرحلة اعتماد الموازنة ، فإن مراجعة ومناقشة السلطة التشريعية للبنود المختلفة للايرادات والنفقات ، يعتبر أيضا من قبيل الرقابة المالية (١) .

وكذلك في مرحلة تنفيذ الموازنة ، فهناك عدة صور للرقابة المالية السابقة واللاحقة ، الداخلية والخارجية ، كما سنرى ذلك تفصيلا فيما بعد .

وبالإضافة الى ذلك ، فإن مراقبة تنفيذ الموازنة تستمر بعد انتهاء السنة المالية حيث تقوم السلطة التشريعية ببحث ودراسة « الحساب الختامى » ومقارنته بالتقديرات الواردة في الموازنة العامة .

(١) A Barrée, institutions Financières Tome 1. ch. v.

وهكذا نرى أن مراقبة تنفيذ الموازنة لا يمكن اعتبارها مرحلة مستقلة بذاتها ، وإنما هي مرحلة متداخلة .

ثالثا : انواع مراقبة تنفيذ الموازنة :

١ - **المراقبة الشكلية** : يقصد بالمراقبة الشكلية المراجعة الدفترية والمستندية والحسابية ، والتحقق من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية ، وكذلك تعليمات وزارة المالية فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة . وعلى هذا الاساس يكون الهدف من المراقبة الشكلية هو التأكد من عدم تجاوز البنود ، وأن المبالغ المحصلة والمنصرفة قد قيدت في بنودها الصحيحة ، وأن جميع عمليات التحصيل والصرف قد تمت بموجب مستندات صحيحة ومعتمدة .

٢ - **المراقبة الموضوعية** : يقصد بالمراجعة الموضوعية وضع معايير وأنماط تتخذ أساسا للمراجعة والكشف عن أى أخطاء أو اسراف في استخدام الموارد المتاحة . فهي تتضمن مراجعة حسابات تكاليف الاعمال ومقارنتها بما كان مقدرا ، وكذلك مراجعة نتائج الاعمال والعائد منها مقارنة بما كان مستهدفا . بل أكثر من ذلك فإن المراقبة الموضوعية تمتد الى قياس المنفعة التى تكون قد عادت على المجتمع من تنفيذ البرامج والمشروعات العامة .

رابعا : المراقبة السابقة والمراقبة اللاحقة على الصرف :

١ - **المراقبة على الصرف** : تقوم وزارة المالية - باعتبارها المسئولة عن المال العام - بالمراقبة السابقة على الصرف وذلك بواسطة المراقبين الماليين .

ويمكن تلخيص مزايا الرقابة السابقة على الصرف فيما يلى :

(١) تقليل فرص ارتكاب الأخطاء المالية أو التزوير ، ومن ثم المحافظة على الاموال العامة .

(ب) الدقة في تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية .

(ج) تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة .

كما يمكن تلخيص أهم عيوب الرقابة على الصرف فيما يلي :

(١) تأخير تنفيذ الأعمال بسبب الوقت الذى تتطلبه الرقابة السابقة

على الصرف علاوة على عدم مرونة البعض ممن يقومون بهذه الرقابة .

(ب) جعل وزارة المالية ذات نفوذ كبير على جميع المصالح والأجهزة

الحكومية .

(ج) تعتبر الرقابة السابقة على الصرف رقابة شكلية فقط وليست

موضوعية .

٢ — المراقبة اللاحقة على الصرف : تتولى هذه المراقبة جهاز

يتمتع باستقلال التام أى أنه لا يتبع السلطة التنفيذية . ولعل الحكمة فى ذلك

هى إعطاء القائمين بهذه المراقبة الضمانات الكافية التى تجعلهم بمنأى

عن أى اضطهاد أو تعسف من السلطة التنفيذية .

ويمكن تلخيص مزايا الرقابة اللاحقة على الصرف فيما يلي :

(١) توخى موظفى السلطة التنفيذية الدقة فى تنفيذ الموازنة العامة

طالما أنهم يعلمون مقدما أن هناك رقابة لاحقة على الصرف .

(ب) ان ملاحظات الجهاز الذى يقوم بهذه الرقابة تكون على أساس

حيث ان هذه الرقابة تأتى بعد اتمام العملية المالية ، ومن ثم اتضح جميع

وقائعها .

(ج) لا تتسبب هذه الرقابة فى تأخير تنفيذ الأعمال أو إعاقة العمليات

المالية ، وهى بذلك تتفادى عيوب الرقابة على الصرف .

(د) تكون الرقابة على الصرف شكلية موضوعية أيضا حيث تتاح

الفرصة الكافية من الوقت لذلك ، علاوة على امكان مراقبة تحقيق الاهداف

طالما أن الرقابة تأتى بعد تنفيذ الأعمال .

كما يمكن تلخيص أهم عيوب الرقابة اللاحقة على الصرف فيما يلي :

(١) طالما أن هذه الرقابة تتم بعد الصرف ، فمعنى ذلك أنها لا تحول دون وقوع الأخطاء المالية أو التزوير .

(ب) ظهور نتائجها بعد فترة قد تطول من اتمام العمليات المالية مما يقلل من فاعليتها ولاسيما ما تغيرت الظروف الموضوعية .

وتجدر الإشارة في النهاية الى أنه على الرغم من وجود بعض العيوب لكل من المراقبة السابقة على الصرف والمراقبة اللاحقة على الصرف ، إلا أن كلا منهما يعتبر ضروريا لما لهما من مزايا ، وباعتبارهما مكملان لبعضهما البعض .

المراجع

أولا : مراجع باللغة العربية

ثانيا : مراجع باللغة الانجليزية

ثالثا : مراجع باللغة الفرنسية

أولا : مراجع باللفة العربية

- ١ — دكتور أحمد جامع : علم المالية ، مكتبة سعد وهبه ، القاهرة ١٩٦٥ ، ١
- ٢ — دكتور أحمد حافظ الجعيرنى : اقتصاديات المالية العامة ، القاهرة دار المعارف ، ١٩٦٧ .
- ٣ — دكتور حسن الجمل : أصول المالية العامة .
- ٤ — دكتور حسين خلاف : الاحكام العامة فى قانون الضرائب .
- ٥ — دكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، دار النهضة القاهرة ، سنة ١٩٧٥ .
- ٦ — دكتور رياض الشيخ : المالية العامة فى الرأسمالية الاشتراكية . دار النهضة العربية ، ١٩٦٥ .
- ٧ — دكتور زكى عبد المتعال : المالية العامة .
- ٨ — دكتور زين العابدين ناصر : علم المالية العامة والتشريع المالى . دار النهضة العربية ١٩٧١ .
- ٩ — دكتور سعد ماهر حمزه : موارد الدولة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة سنة ١٩٥٥ .
- ١٠ — دكتور عاطف صدقى : مبادئ المالية العامة ، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٠ .
- ١١ — دكتور عبد الحى نصر : محاضرات المالية العامة ، ١٩٧٠ .
- ١٢ — دكتور عبد اللكريم صادق بركات : علم المالية العامة ، ١٩٧٢ .

١٣— دكتور عبد العال الصكبان : مقدمة في علم المالية العامة ، بغداد ، ١٩٧٦ .

١٤— دكتور عبد المنعم فوزى : المالية العامة .

١٥— دكتور عبد الهادى النجار : مبادئ علم المالية العامة ، القاهرة ١٩٧٧ .

١٦— دكتور محمد حلمى مراد : « مالية الدولة » القاهرة ١٩٦٤ .

١٧— دكتور محمد دويدار : مبادئ المالية العامة ، الاسكندرية ، سنة ١٩٦٤ .

١٨— دكتور محمد رضا العدل : أسس المالية العامة ، مكتبة التجارة والتعاون ، القاهرة ١٩٧٧ .

١٩— محمد عبد الله العربى : ميزانية الدولة ، ١٩٤٩ .

٢٠— دكتور محمد فؤاد ابراهيم : مبادئ المالية العامة .

٢١— دكتور محمد لبيب شقير : علم المالية العامة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٥٧ .

٢٢— دكتور محمد وديع بدوى : دراسات في المالية العامة ، ١٩٦٦ .

٢٣— دكتور محمود رياض عطية : موجز في المالية العامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦١ .

٢٤— دكتور محمود محمد نور : أسس ومبادئ المالية العامة ، مكتبة التجارة والتعاون ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

٢٥— مصطفى القسوى : المالية العامة والضرائب .

٢٦— دكتور منيس أسعد عبد الملك : اقتصاديات المالية العامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

٢٧— هاشم الجعفرى : مبادئ المالية العامة ، بغداد ، ١٩٦٨ .

مراجع اجنبية

ثانيا : مراجع باللغة الانجليزية

1. CHELLIAH R.J. Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, London, 1962.
2. DALTON, H. principles of Public Finance, Routledge and Kegan Paul, London 1957.
3. ECKST No, Public Finance, Prentice — Hall Inc, Englewood Clitio, N.J. 1954.
4. HICKS. U.K., Public Finance, Cambridge University Press 1968.
5. JOHANSEN, L. Public Economics, Amsterdam, 1971.
6. JOHASON; H, Public Expenditure, Macmillan, London, 1971.
7. KALDOR, N.A. Expenditure Tax, Unwin University Books, London, 1985.
8. MUSGRAVE. R. The Theory of Public Finance-New York, 1965.
9. MUSGRAVE. R. Classics in The Theory of Public Finance, Macmillan, Lnodon, 1967.

10. PIGOU A, A. Study in public Finance. Macmillan, London.
1959.
11. SAHNUB S.; Public Expenditure Analysis Rotterdam,
University Press, 1972.
12. SEDDON E, Economics of Finance, The Maad Ebaud Book
series, London, 1980.
13. SHOUP, C.S., Public Finance, Columbia University, 1970.

ثالثا : مراجع باللغة الفرنسية

١. BARRERE, A. Economie et Institutions Financières Dalloz, Paris, 1965.
٢. BRCCER, H, Economie Financière Themis Paris, 1959.
٣. DUVERGER M., institutions Financières P.U.F. Paris, 1957.
٤. LAUFNNBURCER, H. Finances Comparées Paris, 1954.
٥. MEHL. La Science et Technique Fiscales. P. U. F. Paris, 1959.
٦. TROTABAS, L. Finances Publiques Dalloz Paris, 1964.

فهرس

الموضوع	صفحة
مقدمة	٣

الباب الاول

النفقات العامة

الفصل الاول: مفهوم النفقات العامة	٧
اولا : اتفاق مبلغ نقدي	٧
ثانيا : قيام شخص معنوى عام بالاتفاق	٨
ثالثا : استخدام النفقات العامة لاشباع الحاجات العامة	٩
الفصل الثانى : تقسيمات النفقات العامة	١٣
اولا : النفقات الحقيقية وائفقات التحويلية	١٤
ثانيا : التقسيم الوظيفى للنفقات العامة	٢٠
ثالثا : النفقات العادية والنفقات غير العادية	٢٢
الفصل الثالث : ظاهرة تزايد النفقات العامة	٢٦
اولا : الاسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة	٣٢
ثانيا : الاسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة	٣٥

الموضوع	صفحة
الفصل الرابع : حدود النفقات العامة	٣٩
أولا : قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة	٤٠
ثانيا : مستوى النشاط الاقتصادي	٤١
ثالثا : ضرورة المحافظة على قيمة النقود	٤٢
الفصل الخامس : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة	٤٤
أولا : الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة	٤٦
ثانيا : الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة	٥٧
الفصل السادس : ترشيد النفقات العامة	٦٠
أولا : تحديد حجم أمثل للنفقات العامة	٦١
ثانيا : اعداد دراسات الجدوى للمشروعات التي يتقرر اقامتها	٦٤
ثالثا : الترخيض المسبق من السلطة التشريعية	٦٦
رابعا : تجنب الاسراف والتبذير	٦٧
خامسا : فرض رقابة على النفقات العامة	٧٢

الباب الثاني

الإيرادات العامة

الموضوع	صفحة
الفصل الأول : نبذة عن الإيرادات العامة	٧٦
أولا : الضرائب	٧٥
ثانيا : القروض العامة	٧٦
ثالثا : الثمن العام	٧٦
رابعا : الرسوم	٧٧
خامسا : أموال الدومين	٧٩
سادسا : مصادر أخرى للإيرادات العامة	٨١
الفصل الثاني : الضرائب	...
المبحث الأول : تطور تعريف وطبيعة الضريبة	٨٣
أولا : نظرية المنفعة	٨٤
ثانيا : نظرية التأمين	٨٥
ثالثا : نظرية تغطية النفقات العامة	٨٦
رابعا : نظرية المتسدررة على الدفع	٨٧

الموضوع	صفحة
المبحث الثانى : أسس النظام الضريبى الحديث	٩٢
أولا : وليرة الحصيلة	٩٣
ثانيا : العـدالة	٩٦
ثالثا : النبـات	٩٨
رابعا : المـرونة	٩٩
خامسا : وضـوح التشريع الضريبى	١٠٠
المبحث الثالث : توزيع الاعفاءات الضريبية	١٠٢
أولا : موضـوع الضريبة	١٠٢
ثانيا : سـعر الضريبة	١٠٥
ثالثا : الاعفاء الضريبى	١١٨
المبحث الرابع : مصادر الضريبة	١٢٧
ثانيا : رأس المال	١٣١
المبحث الخامس : تقسيمات الضرائب	١٣٦
أولا : ضرائب على الافراد وضرائب على الأموال	١٣٦
ثانيا : ضرائب توزيعية وضرائب قياسية	١٣٧
ثالثا : ضرائب عينية وضرائب شخصية	١٣٨
رابعا : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة	١٣٩

الموضوع	صفحة
المبحث السادس : نقل الضريبة واستقرارها	١٥١
أولا : نقل الضرائب المباشرة	١٥٢
ثانيا : نقل الضرائب غير المباشرة	١٥٥
المبحث السابع : الآثار الاقتصادية للضرائب	١٦٠
أولا : أثر الضرائب على الادخار والاستثمار	١٦٠
ثانيا : أثر الضرائب على الاستهلاك والانتاج	١٦١
ثالثا : أثر الضرائب على تخصيص الموارد	١٦٢
رابعا : أثر الضرائب على توزيع الدخل	١٦٣
خامسا : أثر الضرائب على التبادل النقدي	١٦٤
سادسا : أثر الضرائب على كمية المعروض من ساعات العمل	١٦٥
المبحث الثامن : الضغط الضريبي والطاقة الضريبية	١٦٦
أولا : الضغط الضريبي للفررد	١٦٦
ثانيا : الضغط الضريبي للمجتمع	١٦٩
ثالثا : الطاقة الضريبية	١٧٠
المبحث التاسع : الضريبة السلبية	١٧٥
أولا : نشأة مفهوم الضريبة السلبية	١٧٥
ثانيا : المبادئ العامة للضريبة السلبية	١٧٦
ثالثا : الضريبة السلبية والاقبال على العمل	١٧٨
رابعا : الضريبة السلبية والضمان الاجتماعي	١٨٣

الموضوع	صفحة
الفصل الثالث : القروض العامة	١٨٥
المبحث الاول : تعريف وأنواع القروض العامة	١٨٦
اولا : تعريف القروض العامة	١٨٦
ثانيا : أنواع القروض العامة	١٨٧
المبحث الثانى : القروض العامة بين النظرية التقليدية والنظرية الحديثة	١٩٢
اولا : موقف النظرية التقليدية من القروض العامة	١٩٤
ثانيا : موقف النظرية الحديثة من القروض العامة	١٩٥
ثالثا : الموقف النهائى من القروض العامة	١٩٩
المبحث الثالث : اصدار القروض العامة	٢٠٣
اولا : جهة الاختصاص باصدار القروض العامة	٢٠٣
ثانيا : مقدار القرض	٢٠٤
ثالثا : سعر الفائدة	٢٠٥
رابعا : طرق الاكتتاب فى القرض	٢٠٨
خامسا : المزايا التى تمنح للمكتتبين	٢١١
المبحث الرابع : تبديل القروض العامة	٢١٤
اولا : مفهوم تبديل القروض	٢١٤
ثانيا : العوامل المهيئة لنجاح تبديل القروض	٢١٥
ثالثا : الأشكال المختلفة لتبديل القروض العامة	٢١٨
المبحث الخامس : استهلاك القروض العامة	٢٢١
اولا : مفهوم استهلاك القروض العامة	٢٢١

الموضوع	صفحة
ثانيا : طرق استهلاك القروض العامة	٢٢٢
ثالثا : تمويل استهلاك القروض العامة	٢٢٥
المبحث السادس : الآثار الاقتصادية للقروض العامة	٢٢٩
اولا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة الاقتراض	٢٢٩
ثانيا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة الانفاق	٢٣١
ثالثا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة	
خدمة الدين	٢٣٤
رابعا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة ٨ مرحلة	
في مرحلة استهلاك الدين	٢٣٦
المبحث السابع : حدود القروض العامة	٢٣٨
اولا : العوامل المحددة للقروض الداخلية	٢٣٨
ثانيا : العوامل المحددة للقروض الخارجية	٢٤٤

الباب الثالث

الموازنة العامة

الموضوع	صفحة
الفصل الاول : مفهوم الموازنة العامة ونشأتها	٢٥٤
اولا : تعريف الموازنة العامة	٢٥٤
ثانيا : أهمية الموازنة العامة	٢٥٥
ثالثا : الموازنة العامة والموازنة العمومية للمنشآت	٢٥٦
رابعا : الموازنة العامة والموازنة النقدية	٢٥٦
خامسا : الموازنة العامة والموازنة التخطيطية للمنشأة	٢٥٧
سادسا : الموازنة العامة والحساب الختامي	٢٥٧
سابعا : الموازنة العامة وموازنة الاقتصاد القومي	٢٥٨
ثامنا : الموازنة العامة والحسابات القومية	٢٥٩
عاشرا : نشأة وتطور الموازنة العامة	٢٦٠
الفصل الثاني : القواعد الاساسية للموازنة العامة	٢٦٢
اولا : قاعدة السنوية	٢٦٢
ثانيا : قاعدة الوحدة	٢٦٥
ثالثا : قاعدة العمومية	٢٦٨
رابعا : قاعدة عدم التخصيص	٢٦٩
خامسا : قاعدة التوازن	٢٧١

الموضوع	صفحة
الفصل الثالث : اعداد الموازنة العامة	٢٧٥
اولا : السلطة المختصة باعداد الموازنة العامة	٢٧٥
ثانيا : سلطة وزير المالية في اعداد الموازنة	٢٧٦
ثالثا : خطوات الموازنة العامة	٢٧٧
رابعا : طرق تقدير النفقات العامة	٢٧٩
خامسا : طرق تقدير الايرادات العامة	٢٧٩
سادسا : محاسبة الحقوق ومحاسبة الخزانة	٢٨٠
الفصل الرابع : اعتماد الموازنة العامة	٢٨٢
اولا : السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة	٢٨٢
ثانيا : اجراءات اعتماد الموازنة	٢٨٢
ثالثا : حق السلطة في تعديل تقديرات الموازنة	٢٨٣
رابعا : طبيعة قانون ربط الموازنة	٢٨٤
الفصل الخامس : تنفيذ الموازنة العامة	٢٨٧
اولا : مفهوم تنفيذ الموازنة العامة	٢٧٨
ثانيا : عمليات التحصيل	٢٨٧
ثالثا : عمليات الصرف	٢٨٨
رابعا : عدم مطابقة التقديرات للواقع ونتائجه	٢٨٩
خامسا : الاعتمادات الاضافية	٢٨٩

الموضوع	صفحة
الفصل السادس : مراقبة تنفيذ الموازنة العامة	٢٩٢
أولاً : مفهوم وأهمية مراقبة تنفيذ الموازنة	٢٩٢
ثانياً : مراقبة تنفيذ الموازنة مرحلة متداخلة	٢٩٣
ثالثاً : أنواع مراقبة تنفيذ الموازنة	٢٩٤
المراجع	٢٩٧

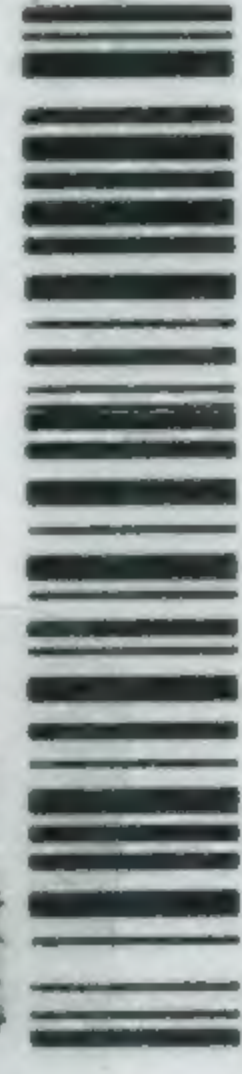
المطبعة الكمالية

٥٢ شارع على عبد اللطيف - عابدين

تليفون ٣٥٤٦٨٠٤

رقم الايداع ٨٧/٥٩٣١

 Bibliotheca Alexandrina



1523181